

CAPITULO DE LIBRO:

Este archivo corresponde a uno de los trabajos incorporados en los volúmenes de la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, realizada en Salta, Argentina, en el mes de Noviembre de 1996.

TITULO DEL ESCRITO

Una Aproximación al Problema del Desempleo en Argentina (Versión preliminar y abreviada)

Autores:

Gastaldi, Santiago; Ríos, Susana; Cravero, Fernanda; Vitelli, M. Celia

Río Cuarto, 30 de Agosto de 1996

ABSTRACT

Se analiza, con el aporte de diversas disciplinas, el desempleo en Argentina, y se consideran las cuestiones relevantes para el funcionamiento del mercado de trabajo. En el período 1975 - 1990, la demanda de mano de obra tienen alta relación con el ambiente macroeconómico político; éste explica la baja tensión de la misma, y la caída del salario real el que no hayan existido tasas más altas de desempleo. En el período 1991-1995 dan explicación, por una parte, el atraso cambiario, el cual es analizado; por otra parte, el conjunto de normas que están por detrás de las decisiones de contratar o no una persona más (rigideces del mercado laboral, impuestos a la contratación, accidentes de trabajo, obras sociales, etc). Hay una demanda que no reduce el desempleo porque las calificaciones de la oferta de trabajo no se corresponde con lo peticionado por los empresarios. El problema aquí es la cuestión educativa -la Educación y Mundo de Trabajo-, analizándose en su perspectiva histórica y en la nueva Ley de Educación. En la oferta, la tasa de desempleo elevada la explica poco las corrientes migratoria y más el impactante y generalizado cambio técnico del último quinquenio, que se da inserto en un proceso de cambio estructural sesgado. Las consecuencias del elevado desempleo se manifiestan en compromisos de la salud psicofísica de las personas implicadas y en la aparición de nuevas pautas culturales.

Otros aspectos abordados son: la sustitución de factores productivos y el precio relativo de los factores; la elasticidad producto del empleo y el crecimiento del ingreso; la situación de los jóvenes y la mujer en el mundo del trabajo; la subocupación y la precarización; cuestiones fundamentales de los sindicatos.

El escrito presentado es una versión abreviada de otro mucho más amplio que está en etapa de versión preliminar y, sin pretensiones de mayor originalidad, busca aportar al entendimiento del problema y propuestas para la política que aminoren los efectos negativos que a la sociedad acarrea las elevadas tasas de desempleo. Reducir el desempleo es un bien meritorio de obtener en cuya consecución quedan comprometidos los actores sociales, y en modo especial la autoridad que conduce el Estado.

Una Aproximación al Problema del Desempleo en Argentina (Versión Preliminar y abreviada)

Autores: Gastaldi, Santiago; Ríos, Susana; Cravero, Fernanda; Vitelli, M. Celia

Río Cuarto, 30 de Agosto de 1996

I - Aproximaciones a la Problemática

En la temática del desempleo argentino, un índice que refleja el drama de la falta de trabajo es el índice de empleo: en mayo 1996 tocó el nivel más bajo (34% de la población total) desde que en 1974 se empezó a relevar la EPH por parte del INDEC. En cuanto al desempleo abierto, éste ha alcanzado en los últimos 18 meses un nivel promedio superior al 17%, registro inédito en la historia reciente y sólo comparable a lo sucedido en los años críticos de la década del Treinta. Este desempleo se vuelve problemático a partir de 1993, y dramático en mayo de 1995, cuando el registro llega hasta el 18,4%, ya con los impactos plenos de la devaluación mexicana del 20 de diciembre de 1994. Si se toma el período más amplio 1991-1996, la tasa de desempleo va en ascenso suave hasta fin de 1992, en suba más acentuada en el subperíodo 1993-1994, y en ascenso raudo posteriormente y hasta el tiempo presente.

Lo notable es que estas altas tasas de desempleo se dieron con altas tasas de crecimiento medio anual acumulativo del PBI, que para el período cuatrienal 1991-1994 fue el más elevado desde la década del Veinte, alcanzando el nivel de 7,7%. Por el contrario, el período 1975-1990, con rupturas institucionales y turbulencias económicas de pocas comparaciones a nivel internacional -corridas cambiarias, pánicos bancarios, crisis de la deuda externa, períodos de alta inflación e hiperinflación, y una tasa de involución del producto bruto por hombre pese al modesto crecimiento poblacional-, resultó ser un período de baja tasa promedio de desempleo abierto.

La explicación de este comportamiento del desempleo requiere considerar, al menos, la organización de la sociedad¹; el modo de inserción a la economía internacional, que se trasunta en el grado de apertura externa; y la frontera tecnológica disponible y su dinámica de cambio. Sin duda, estos ítems se interinfluencian, y podrían ser puestos como elementos explicativos de las fuerzas de la oferta y de la demanda de trabajo.

En la cuestión del desempleo, es convocante para el análisis la situación y perspectiva de los jóvenes y las mujeres. Este período de la humanidad tiene al cambio como constante -en Argentina y a nivel mundial-, tanto en el plano social como individual, provocando temores y a su vez la oportunidad de construir una nueva sociedad, transformando sus aspectos económicos (producción, intercambio y consumo de bienes y/o servicios) y culturales (producción, consumo y circulación de la información) que interactúan en la vida social, siendo el trabajo la fuerza dinamizadora y activadora de este proceso de transformación; sin el trabajo inteligente y creativo del hombre no existiría cambio social alguno².

Los problemas de la juventud reflejan los de las sociedades en las cuales está inserta. Por lo tanto deben analizarse en el marco del proceso global de desarrollo económico, social y político, con especial referencia a las características que constituyen la base para identificar los grupos concretos y significativos que se cobijan en la categoría general de juventud.

En América Latina, el peso numérico del tramo entre 15 y 24 años es de los más elevados del mundo (20,2% de la población), y un tercio de la fuerza de trabajo es menor de 25 años. Sin embargo su incorporación al empleo es lenta y la desocupación es cada vez más alta; por ello en algunos países de la región los jóvenes aportan casi la mitad del desempleo total. Esta situación, que antes afectaba a los menos instruidos, comienza a subutilizar las capacidades de los más altamente educados. Se supuso en el pasado reciente, incorrectamente, que era posible una sincronización entre formación y ejercicio ocupacional, y se adjudicó a la educación un objetivo prioritario de formación de recursos humanos³. Respecto a los jóvenes y el mundo del trabajo, los cambios han sido significativos también en Argentina. El abundante aporte de mano de obra juvenil tiene efectos importantes: la demanda de trabajo es menor que la oferta y por ende se da, en algunos casos el desplazamiento del empleo de personas adultas por jóvenes, que pueden ser contratados con mayores ventajas para el empleador, y en otros, altas tasas de desempleo juvenil.

Un dato importante es el carácter urbano de la PEA y el aumento de la presencia femenina en su composición. La urbanización acelerada no se acompañó de una equivalente creación de empleos y, por lo tanto, obligó a los jóvenes a ubicarse en puestos del sector terciario informal, cuyas características son el subempleo y el empleo disfrazado, tal como sucede en los trabajos de servicio doméstico, los servicios personales o el comercio ambulante.

En el tema de la Mujer, existe evidencia empírica que el mayor incremento en las tasas de participación de las mujeres en los últimos diez años corresponde a las mujeres jóvenes, en especial a las que se encuentran en el tramo comprendido entre los 20-24 años de edad. La inserción ocupacional de la mujer difiere en los distintos estratos

¹ Conjunto de instituciones jurídicas, políticas, sociales, económicas, educativas y culturales, con determinados diseños de incentivos para los comportamientos de los agentes económicos-sociales y que como resultado da una determinada performance de la economía nacional.

² Ver Ferreyra, H. , 1996.

³ Cepal, op. cit.

sociales. Las actividades ocupacionales de las mujeres de estratos medios tienden a concentrarse en el comercio, en la administración y especialmente en los servicios sociales, entre los cuales la educación es el rubro de mayor importancia, seguido por salud y bienestar social. Las mujeres de los estratos populares tienden a desempeñar actividades en el sector terciario tradicional. En el caso de los sectores medios y altos existen algunas opciones personales ligadas a la propia realización. En el caso de sectores populares, si bien la entrada temprana al mercado de trabajo de las mujeres jóvenes obedece más a estrategias de supervivencia familiar, están tendiendo a percibir el empleo en términos positivos. El nivel educacional de la PEA merece otra reflexión. En el país, como en otros países occidentales, el hombre se incorpora a la producción independiente de la formación alcanzada. Entre las mujeres, en cambio, el acceso al mercado de trabajo requiere un nivel de educación superior al del hombre, dándose una mayor tasa de actividad entre las mujeres más educadas respecto de las menos educadas.

Como desde párrafos anteriores se insinúa, un tema próximo al desempleo y al mercado de trabajo, es la Educación, un requisito esencial de las estrategias de crecimiento, prosperidad y empleo. En los países avanzados, tal reconocimiento viene de largo tiempo. Las veloces transformaciones económicas, políticas, tecnológicas y culturales a nivel mundial (globalización) plantean la necesidad de adecuar valores, actitudes y comportamientos sociales a lo que se estima será el futuro próximo, demandándose al sistema educativo la solución de sus atrasos, deficiencias y limitaciones⁴. Los países desarrollados buscan alcanzar los objetivos de competitividad y formación ciudadana en el sistema educativo, considerando simultáneamente los aspectos de eficiencia y equidad que implica la realización adecuada de la vida social. Equidad significa: igualdad de oportunidades de acceso y de expectativa de una menor asimetría en los resultados, sin que su cumplimiento enerve la oferta de esfuerzos productivos. La eficiencia de uso de medios para el cumplimiento de los objetivos, cubre la eficiencia externa, en relación con los requerimientos del sistema económico y social, y la eficiencia interna, con respecto a las metas propias del sistema educativo y el rendimiento de los insumos utilizados⁵.

Los conocimientos y competencias que la educación debe priorizar en orden al mundo del trabajo son los requeridos para profundizar la integración nacional, la democracia y la justicia social. En un reciente documento, CEPAL-UNESCO analiza la educación en el patrón tradicional de desarrollo y una estrategia de acción para el logro simultáneo de los objetivos de ciudadanía y competitividad, de equidad y de eficiencia, de integración y descentralización. La hipótesis⁶ es que el conocimiento es factor clave del crecimiento económico y del mejoramiento del bienestar. La fundamentación teórica y las evidencias empíricas más importantes que apoyan este planteo provienen de, al menos, tres fuentes distintas: la teoría del crecimiento económico, los análisis de las organizaciones y la gestión empresaria y las teorías acerca de las perspectivas futuras de la sociedad.

En el análisis del desempleo es necesario la reflexión sobre el contenido histórico de lo educativo, que ha variado sustantivamente. Con el progreso de la humanidad, más importante el papel de la educación y más compleja su tarea. Con el industrialismo en la Europa de los siglos XVIII y XIX, la fuerza de trabajo fue escalonando un proceso histórico de calificación. Así, el sistema de educación formal⁷ ya se remonta a las décadas anteriores a la revolución industrial, donde las necesidades de calificar la mano de obra estuvieron en el origen de la expansión de la enseñanza. La preocupación en el país, sobre educación, es anterior a 1810. La vinculación entre economía, educación, libertad y progreso fue una constante en los proyectos para la construcción y el desarrollo de la Nación.

Las políticas educativas, que reflejan las líneas de fuerza del desarrollo social y económico de los países, van abriendo la perspectiva de la educación como un factor impulsante y a la vez resultado, en su complejidad, del propio proceso de desarrollo económico. En tiempos recientes, la educación tiene el desafío de adaptarse al progreso vertiginoso de la ciencia, a la creciente influencia de los medios de comunicación de masas y a la movilidad en aumento del empleo en la mayor parte de las sociedades. Para los países en vías de desarrollo, por los riesgos de agravamiento del desempleo, la prioridad de la enseñanza de ciertas características es un imperativo social, económico y educativo⁸.

En la tendencia actual, el trabajo y la educación se identifican en su finalidad: el pleno desarrollo de las capacidades humanas y la realización de la persona y de la comunidad. Esta concepción visiona al hombre como proyecto integral de vida. En un sentido integrador, entendida la formación profesional como un aspecto de la formación permanente, en los objetivos de la educación formal se va dando el desplazamiento del concepto de empleo hacia el de empleabilidad, superando el concepto taylorista de lo ocupacional y de formación de mano de

⁴ Ver Iglesias, E., 1992.

⁵ Ver CEPAL-UNESCO, 1992.

⁶ Véase Tedesco, Juan Carlos, 1994.

⁷ Conjunto coordinado de instituciones, métodos y contenidos que tiene por objeto elevar el nivel educativo de la población de un país.

⁸ Véase Tedesco, J. C. op. cit.

obra calificada⁹. La síntesis sería: síntesis entre formación general, académica y formación práctica o especialización; síntesis entre función propedéutica y función terminal; síntesis entre educación formal y educación no formal.

El reconocimiento del rol de los recursos humanos en la competitividad económica es generalizado. Las nuevas calificaciones de los nuevos puestos de trabajo, la disponibilidad cuanti-cualitativa de recursos humanos, los costos del personal en todas las categorías según nivel educativo y la estructura de ocupaciones son dimensiones básicas en las estrategias competitivas¹⁰. El aumento de complejidad de las actividades económicas crea puestos de trabajo que requieren más capacitación de nuevo tipo para operar con tecnologías sofisticadas. Al mismo tiempo, tienden a disminuir tanto los puestos de trabajo no calificados y semicalificados como aquellos que tradicionalmente se calificaban a través de la experiencia. Así, la nueva articulación entre trabajo y educación tiene como nuevo eje estructurador, la formación de la ciudadanía en aquellas competencias necesarias para participar de los actuales procesos sociales y productivos.

En el país es notorio el aumento en la matrícula escolar en todos los niveles, incrementándose en el período 1980-1991 el nivel educativo de la PEA. Paradójicamente, el empobrecimiento de las familias en tal período, por su actitud respecto a la educación, no se corresponde con una caída de la escolarización. Las familias le imprimen un valor estratégico a la educación¹¹, en consonancia -y sustentándolo- al socialmente otorgado. Los títulos y el conocimiento son ingredientes fundamentales en la estrategia de reproducción social, especialmente en los sectores que no poseen otros tipos de capital. Al decir de Fanfani, las expectativas de ascenso social que da la educación van más allá de lo económico.

El escrito, usando contribuciones de diversas disciplinas, tiene por objetivo aportar al entendimiento del problema y realizar propuestas que aminoren los efectos negativos que a la sociedad acarrea las tasas de desempleo en los altos niveles señalados. Reducir el desempleo es un bien meritorio de obtener, pues favorece la consistencia del tejido social un trato digno a la población a través del acceso a los recursos que sufragan las necesidades de la supervivencia, y a su consecución está llamada en especial la autoridad del Estado. Altas tasas de desempleo durante tiempos largos llevan a la ruptura de la amalgama social, afectándose la viabilidad del sistema económico vigente. Menores tasas de desempleo posibilitan que los miembros de la sociedad dispongan de mejor salud psíquica. El desempleo, cuando es duradero, afecta la autoestima de las personas, con consecuencias negativas para la salud del sujeto afectado y su grupo más directamente ligado. Adicionalmente, desde altas y duraderas tasas de desempleos en ciertos sectores poblacionales, es esperable la habitualidad de los comportamientos violentos y delictivos, que generan externalidades negativas de magnitud para los que no lo padecen al flagelo.

El recorrido del escrito es el siguiente: en el 2º apartado analiza la situación de los jóvenes y la mujer en el contexto actual. En el 3º, la Educación y Mundo de Trabajo. En el 4º, se presentan cuestiones fundamentales sobre los sindicatos. En el 5º, las fuerzas de oferta y demanda en el mercado de trabajo, con referencias al caso argentino. La oferta y demanda de trabajo, el desempleo, la subocupación y la precarización, son relacionados a la función de producción, al cambio tecnológico, al precio relativo de los factores, y al crecimiento económico. Finalmente, el 6º brinda algunas alternativas para explorar en busca de propuestas.

II - Jóvenes y Mujeres en el Contexto Actual

II-1 Los Jóvenes

Las investigaciones empíricas señalan que gran parte del alto desempleo entre los jóvenes está vinculado a las elevadas tasas de rotación laboral que exhibe ese grupo, de modo que a menudo sólo encuentran trabajos inestables y esporádicos. En Argentina, los adolescentes y los jóvenes son los más castigados por la crisis del empleo. De las 1.040.000 personas desocupadas en Capital Federal y el Gran Buenos Aires, 434.000 (41,5%) tienen entre 15 y 24 años, según estimaciones del INDEC en onda mayo de la EPH del año 1996. Esto está vinculado con un importante aumento de la población juvenil activa. Entre 1991 y 1995 se incorporaron unas 300.000 personas de entre 15 y 24 años al mercado laboral. Las cifras dadas por el Ministerio de Economía indican que mientras en 1991 solo el 50,7% de los jóvenes trabajaban o querían hacerlo, en 1995 el 59% estaba en el mercado. Al compás del crecimiento de la PEA juvenil, aumentó la precarización del trabajo. Las condiciones laborales hacen que muchos jóvenes entrevistados con empleo busquen trabajo, dada la informalidad, estabilidad y precariedad de sus ocupaciones¹².

⁹ Véase Tedesco, J. C. op. cit.

¹⁰ Ver Riquelme, R., 1996.

¹¹ Véase Tenti Fanfani (1995) "La escuela en el círculo vicioso de la pobreza".

¹² Véase relato sobre aportes de Centro de Estudios de la Población (CENEP), en Clarín del 7 de julio de 1996.

En orden a la calidad del trabajo juvenil, se informa que “entre mayo y octubre de 1995 creció el número de ocupados, pero a la vez cayó la cantidad de asalariados, lo que nos da una aproximación al empeoramiento de la calidad laboral; si se pondera la tasa de desempleo por la calidad del trabajo (si está o no inscripto, condiciones laborales, salarios), el índice sería aún mayor”¹³. Por otro lado entre 1991 y 1995, la cantidad de jóvenes que viven con sus padres y comenzaron a trabajar o a buscar trabajo pasó de un 23,7% a 29,5%, lo que elevó el índice de desempleo de este subgrupo de 10,6% a 33,6%.

Las repercusiones que esta situación plantea al interior de este grupo social, según el sociólogo J. Petras, se manifiestan en que la red social de vínculos ligados al trabajo desaparecen y los más afectados son los jóvenes que no consiguen empleos bien remunerados, no pueden abandonar la casa paterna, ni formar parejas estables. “Los compañeros ya no se encuentran en las fábricas sino en bares y discotecas. Las relaciones son menos orgánicas y los temas de sus conversaciones no salen del trabajo porque tienen vergüenza de sus situaciones. Se genera una rebelión sin consecuencias políticas ni sociales porque poseen un carácter individualista. Como no hay formas colectivas de actuar, la tendencia es ir al contrabando y la droga a conseguir los recursos que faltan en los canales legales”¹⁴.

II-2 Situación de la Mujer

Existe evidencia que el mayor incremento en las tasas de participación de las mujeres en los últimos diez años corresponde a las mujeres jóvenes, especialmente a las que se encuentran en el tramo 20 a 24 años de edad. Puesta la cuestión en el tiempo, en Argentina, entre 1869 y 1914, mientras la economía creció a un ritmo no igualado, sin embargo, durante ese período, las mujeres fueron virtualmente marginadas del sistema productivo¹⁵. Mientras representaban el 39% de la PEA en 1869, decaen a casi la mitad, al 21% en 1914¹⁶. Por otra parte aún cuando la economía se diversifica y complejiza, aumentando sustantivamente el número de ocupaciones, “las tres cuartas parte de la PEA femenina siguieron concentradas en la misma media docena de ocupaciones tradicionales que ya habían agrupado a las mujeres en 1895 y más atrás todavía, en 1869”¹⁷. La contribución de las mujeres a la fuerza de trabajo total en ese período largo seguía este recorrido: 39% en 1869; 29% en 1895; 21% en 1914; 21% en 1960 y 25% en 1970¹⁸. Entre los años 1930 y 1940 la participación femenina tiene la menor relevancia, debido al crecimiento económico producido por una agricultura que comienza a mecanizarse y un desarrollo industrial y comercial que suplió la antigua producción doméstica, no remunerada de la mujer. A partir de la 2ª Guerra Mundial la situación comienza a revertirse, ya que la industria textil incorpora al sector femenino preferentemente (constituye el 61% del total de personal ocupado en dicho sector en 1947). Paralelamente se registra un incremento de la matrícula en el nivel primario de escolaridad, debido fundamentalmente al mayor ingreso de las mujeres al mismo y hacia 1970 se igualan las proporciones de mujeres y varones con ese ciclo de escolaridad cumplido¹⁹.

En Argentina es elevada la proporción de mujeres en la PEA juvenil: 34%, porcentaje muy superior a la participación femenina (26%) en el total. Se ha generado una demanda ocupacional, incluso de servicios relativamente calificados, que incorporan preferentemente mujeres jóvenes. La curva de trabajo femenina en Argentina, bimodal, reproduce el que las mujeres dejan sus ocupaciones cuando contraen matrimonio o tienen hijos, si bien una fracción cada vez mayor reingresa al mercado ocupacional cuando la edad de sus hijos se lo permite.

Estudios recientes²⁰ explican que la tasa de desempleo de las mujeres es más elevada que la promedio, como en todo el mundo, y se debe a la preferencia por trabajo de tiempo parcial, a las prácticas discriminatorias y a la legislación del trabajo femenino, entre otros factores. Así, la legislación protectora al trabajo femenino, le disminuye las oportunidades. Las mujeres tienen tasas de desempleo mucho más altas que los hombres a partir de los 35 años (35% de desempleo en el grupo), y llegan a un pico de 50% para las mayores de 55 años. Esto se explica también por la sucesiva entrada y salida de las mujeres al mercado de trabajo ligadas, fundamentalmente, a su papel doméstico reproductivo.

III- Educación y Mundo del Trabajo

III - 1 Introducción

¹³ Reportaje a Luis Beccaría en Clarín Económico del 7 de julio de 1996.

¹⁴ Petras, J. “Los 90: ¿Menos desempleo con salarios miserables?”, reportaje Página 12, julio 1996.

¹⁵ Véase Alfei, B., G. Crespo y V. Sigal (1992) “Las carreras profesionales: Hombres y Mujeres en el mercado de trabajo”.

¹⁶ Datos de Navarro y Wienerman, citados en el escrito de la nota anterior.

¹⁷ Cita tomada de Kritz (1978).

¹⁸ Véase Alfei, B., G. Crespo y V. Sigal (1992), op. cit., basado en datos de Z. Reconini de Lattes y A. E. Lattes.

¹⁹ Véase Alfei, B. y otros, 1992.

²⁰ Véase Montoya, S., 1996.

El conocimiento es factor clave del crecimiento económico y del bienestar. La teoría económica sostiene la endogeneidad de las fuentes de crecimiento, destacándose la producción y acumulación de conocimientos. Robert Lucas, Premio Nobel 1995, reformula el modelo neoclásico de crecimiento incorporando la calidad y la preparación de la gente. El ritmo de crecimiento no es determinado por variables exógenas (v.gr., una tasa de crecimiento de la población no determinada por el mismo modelo) sino por variables endógenas: el capital humano, las relaciones internacionales y la políticas económicas de los gobiernos.

Desde la teoría de la organización y la gestión empresarial, los cambios en los estilos de gerencia a fin de adecuarse al veloz crecimiento del flujo de información y al aprovechamiento integral de las capacidades de las personas han sido clasificados en cuatro categorías: (I) Las redes: el concepto clave es la “inteligencia distribuida”, cuya aplicabilidad es posible debido a la microelectrónica. Las estructuras piramidales jerárquicas se reemplazan por redes planas, interactivas y abiertas. (II) La adaptabilidad: aparece la noción de fábrica flexible y adaptable a mercados cambiantes en volúmenes y especificaciones. En referencia al personal, el concepto se expresa en la polivalencia; se tiende a equipos multipropósito y a plantas multiproducto. (III) La mejora continua: el cambio como rutina es la premisa de la empresa moderna. La nueva organización se plantea como un sistema para identificar problemas y encontrar soluciones. (IV) Cooperación: la concertación y la cooperación son bases para elevar la competitividad. Se requiere una participación plena y creativa de todo el personal, y hacia afuera se persigue la colaboración interempresarial.

También para los futurólogos el conocimiento y la información son factores claves de la estratificación y las relaciones sociales. Para algunos, el rol del conocimiento permite elaborar pronósticos optimistas. A. Toffler dice que la libre circulación de la información, la participación, la creatividad, la innovación, la libertad de expresión, dejan de ser sólo demandas políticas o educativas para ser condiciones de la competencia económica. Una educación de buena calidad y equitativamente distribuida es también aquí la prioridad en términos de estrategias de desarrollo sustentable.

III - 2 Breve contextualización histórica

La educación formal se remonta a las décadas que precedieron la revolución industrial, donde las necesidades de calificar la mano de obra origina la expansión de la enseñanza primaria. Hasta el fin de la 1ª guerra mundial, en varios países de Europa se desarrolla la educación primaria de masas, obligatoria y gratuita, que correspondía a los ideales de revoluciones sociales y a corrientes del pensamiento liberal de la época²¹. Una segunda etapa -entre las dos guerras mundiales-, que se caracteriza por notables transformaciones sociales y tecnológicas, se distingue por la expansión de la enseñanza secundaria. A partir de los años 50 se inicia la fase de la revolución científica y técnica y de la expansión económica rápida a nivel global. En varios países europeos la enseñanza secundaria se universaliza, y la superior evoluciona hacia la enseñanza de masas. La educación se hace más estructurada y coherente, más pertinente profesionalmente y más orientada que antes.

En cuanto se vislumbra la contribución de la formación de la mano de obra a la industria, hacia fines del siglo XIX, se perfila la idea de calificación de los puestos de trabajo. A partir de allí, paulatinamente, se integra un proceso educativo, de base escolar, que propicia, sostiene y conduce el Estado²². Este proceso, respondiendo a necesidades funcionales del desarrollo de cada sociedad, comienza a abocarse a la capacitación para participar en (y transformar) la estructura ocupacional, y a destacar la relación que existe entre educación y cambio social. Independientemente de la medida en que el mercado absorba la fuerza de trabajo disponible, la educación tenderá a acentuar la vinculación con el mundo del trabajo. Comienzan a analizarse problemas tales como: flexibilidad y coherencia de los sistemas educativos; mantenimiento de la calidad educativa y su pertinencia en relación con las necesidades del desarrollo socioeconómico.

Otro hecho notable de la educación en las últimas décadas ha sido su gran expansión cuantitativa. Se la relaciona con el aumento demográfico, con las crecientes necesidades de personal cualificado consecutivas a la revolución científica y técnica, a la tendencia a la democratización de la educación, a la alfabetización y a la generalización de la enseñanza primaria en varios países en desarrollo.

III-3 Aspectos de la educación y el mundo del trabajo en Argentina

El Congreso Pedagógico de 1882 y la Ley de Educación Común N° 1420 de 1884, forman las bases constitutivas del sistema educativo nacional. El progreso más notable se dio en la concreción de la educación primaria, con una sostenida expansión en su cobertura. Respecto de la enseñanza secundaria, el año 1863 es el hito fundacional con la creación del Colegio Nacional de Buenos Aires. El primer colegio de enseñanza media industrial, de 1898, fue fundado por el profesor Otto Krause.

²¹ Ver UNESCO, 1990: Sobre el Futuro de la Educación. Hacia el año 2000.

²² Véase Agulla, J. C., 1973

El bachillerato nació como “estudios preparatorios” para la universidad. Al producirse la diversificación de la enseñanza secundaria, la escuela normal (hasta la terciarización de la formación de maestros en la década del Setenta) y la comercial ofrecían una salida laboral. Pero ha sido la enseñanza técnica la que tuvo a la anterior como uno de sus objetivos peculiares. Por ejemplo, en la década del Cuarenta, con el desarrollo industrial de la segunda postguerra, se crea el sistema dependiente de la CNAOP -de 1944-, que ofrecía a los trabajadores, desde el mismo ámbito laboral, acceso a todos los niveles del sistema educativo con capacitación profesional (la Universidad Obrera es de 1948).

En la década del Sesenta, con la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en 1959, surge una enseñanza técnica de seis años, que articulaba tecnología, laboratorio y taller, y ofrecía una certificación con perfil profesional de nivel medio y con acceso a la educación superior; el modelo alcanzó prestigio internacional y en él se inspiraron los demás países de la región. En el presente, los cambios imponen a la formación profesional objetivos que superan los tradicionales de formación de mano de obra para un puesto de trabajo específico y la direccionan a la formación integral de la persona²³.

En Argentina la crisis de la relación educación-trabajo se profundiza desde mediados de la década del Setenta: el estancamiento económico y el agotamiento del Estado Benefactor fueron dos principales factores que mostraron la necesidad de su replanteo. A estos elementos se suma luego la globalización, la reestructuración productiva, las nuevas tendencias en la demanda de mano de obra, el avance científico-técnico aplicado a los procesos productivos, los cambios en la forma de organización del trabajo al nivel de las empresas, los nuevos mecanismos de regulación del trabajo y el menor peso de las organizaciones de trabajadores en las negociaciones de las relaciones laborales²⁴.

El análisis de la performance del mercado de trabajo argentino en los últimos años muestra que la brecha laboral y de ingresos entre quienes poseen diferentes niveles educativos se ha ensanchado. Se han incrementado las ventajas comparativas de quienes han transitado más años por el sistema educativo y se han aumentado los límites mínimos de años de escolaridad formal para incorporarse a puestos de trabajo escasamente calificados²⁵.

Pese a lo anterior, la relación entre el nivel educativo de la PEA y la desocupación no es mecánica y lineal. En Argentina se ha incrementado la instrucción y se ha dado un aumento significativo en la desocupación: el aumento del número de años de estudio no garantiza una mejora en el nivel promedio de conocimientos, debido a una probable pérdida de la calidad, pero se mantiene el poder diferenciador de la mayor permanencia en el sistema educativo. El ajuste entre educación y trabajo no es un problema sólo de nivel de instrucción y calificación de la ocupación, sino que para un desempeño eficiente en el mercado de trabajo se requiere un mix entre educación formal en el sistema educativo, aprendizaje en el trabajo y educación No Formal en cursos de capacitación²⁶. La vinculación relevante entre desarrollo y educación ocurre por el conducto de la calidad de la educación y no meramente por la cobertura o los años de estudio. La educación debe producir logros de aprendizaje de conocimientos, de habilidades o de valores que satisfagan los requerimientos de desempeño en la sociedad²⁷.

La marginación de los sectores con menor nivel educativo no es un problema coyuntural. La incorporación de nuevas tecnologías y de nuevos procesos que operan en la estructura productiva en las últimas dos décadas, y especialmente la verificada desde la puesta en ejecución de la política de apertura comercial externa por parte de la actual Administración, exigen la participación de trabajadores cada vez más polifacéticamente capacitados.

III-4 La Capacitación para el Empleo y la Educación No Formal en Argentina

La capacitación para el empleo es, históricamente, una dimensión importante de la enseñanza. Un punto crítico en la actualidad, en el sistema, es la educación media o secundaria, donde persiste la repitencia, deserción, el desgranamiento y, lo que es peor, el acceso muy diferenciado a la misma en las distintas realidades regionales. Las nuevas formas de organización del trabajo avanzan hacia una mayor versatilidad del personal para las distintas tareas, hacia la desaparición de los puestos de trabajo fijos y de las ocupaciones estables ligadas a tareas permanentes. Cada vez es más frecuente la rotación de personal por los puestos de trabajo. Por ello, la nueva formación debe ser polivalente, polifuncional y flexible, necesitándose una formación general abstracta y abarcativa, y una capacitación técnica amplia.

La oferta educativa No Formal no forma parte de un sistema orgánico. Cubre las funciones de actualización, perfeccionamiento, reciclaje, y reconversión, proporcionando una educación para el corto plazo, que se concreta vía unidades independientes de aprendizajes o currículas compactas de diseño ad-hoc para responder a intereses puntuales. La oferta educativa formal y no formal atiende las dos funciones de la educación permanente:

²³ Véase Albergucci, 1995.

²⁴ Véase, entre otros, Cortés R. (1994) y Gallart M.A. (1992).

²⁵ Véase Gallart M. A. et al (1992).

²⁶ Véase Gallart, “Formación, Educación y Desempleo en Argentina”.

²⁷ Véase Tedesco, J. C. (1994).

proporcionar formación básica por una parte, y formación circunstanciada, por otra. El subsistema No Formal crece velozmente, por el avance científico-tecnológico, que produce rápida obsolescencia del conocimiento y que requiere técnicas y destrezas para el desempeño en el campo laboral; por la apertura de nuevas oportunidades de participación creativa provocadas por los cambios socio-políticos, culturales y sociales; y la prolongación de la expectativa de vida, que solicita constantes reaprendizajes para asumir nuevos roles en función de la edad²⁸.

Entre las instituciones del subsistema se encuentran: centros de formación profesional, organismos públicos, academias particulares, organismos no gubernamentales, empresas, confederaciones, cámaras, consultoras, sindicatos y entidades religiosas. Según un estudio realizado²⁹ sobre el total de instituciones capacitadoras relevadas para 7 jurisdicciones principales, el 38% pertenecían al sector educativo informal. Dentro de este grupo se destaca la participación de las academias particulares, que tiene un 60%; la de los centros de formación profesional, de participación sólo pública asciende al 18%; la de los organismos no gubernamentales es del 10% - fundaciones, asociaciones cooperativas, etc.-, y la de las empresas el 4%. Con esto el sector privado brinda la mayor cantidad de oferta no formal, alcanzando un 80% del total de instituciones.

En base a dos encuestas recientes³⁰ se llegó a las siguientes conclusiones: a) El 62% de las empresas realiza actividades de capacitación involucrando al 73% de su personal ocupado. En total ascienden -para este grupo de empresas- a 22 horas-hombre promedio por año. b) El total de horas-hombre destinadas a la capacitación para el total de la muestra ascendió a 17,2. Los mayores niveles de capacitación y mayor proporción de personal capacitado está en las empresas que poseen mayor número de empleados. c) Los cursos brindados internamente son el 35,4% del total; los externos con temática fija y los externos diseñados para la firma representan el 4,9% y el 3,3%, respectivamente.

III-5 La reorganización del sistema educativo desde comienzo de la década actual

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195, en 1993, y en el marco de una transformación educativa global, se establece un diseño de articulación de la escuela con el mundo del trabajo y la producción: comienza desde la *Educación Inicial*, continua en la *Educación General Básica* y se profundiza en todas las orientaciones de la *Educación Polimodal*, según las características de cada momento del desarrollo evolutivo del sujeto. La Educación Polimodal no ofrecer salida laboral propiamente dicha en ninguna de sus orientaciones, sino una formación polivalente para grandes campos de la producción. Estrictamente, en su artículo 11 la Ley contempla la salida laboral y la formación profesional pero con características definidas: a) está incluida en la estructura del sistema educativo nacional; b) está definida como ofertas educativas de menor duración y con preparación ocupacional específica; c) esta dirigida a quienes hayan terminado la Educación General Básica y Obligatoria; d) debe permitir a los educandos proseguir estudios en los siguientes niveles del sistema.

La Ley Federal de Educación N° 24.195 incorpora un año de enseñanza Pre-Primaria obligatoria, nueve años de Escolaridad Básica Obligatoria a partir de los 6 años de edad (EGB) y un Ciclo Polimodal de tres años de duración. Haciendo un análisis del ciclo Polimodal -por sus implicancias al mundo productivo-, sus funciones esenciales son: a) el desarrollo de la Ética Ciudadana; b) la propedéutica o formación para seguir estudios superiores; y c) preparar para la vida productiva en amplios campos del mundo del trabajo, que permitan adaptarse flexiblemente a los cambios. Se pretende que la educación asegure al egresado el desarrollo de “habilidades instrumentales, incorporando el trabajo como elemento pedagógico, que acredite para el acceso a los sectores de producción y del trabajo”. A su vez, prevé la alternancia entre la escuela y el lugar de trabajo, para lo cual apela a empresas y sindicatos a colaborar en esta tarea pedagógica. Reflexionando, la “salida laboral” no debe significar salida del sistema; ni la “formación profesional” debe constituir una oferta devaluada desde el punto de vista curricular, desprestigiada desde el punto de vista social y destinada, de hecho, a los sectores marginados de la escuela y de la sociedad³¹.

El ciclo Polimodal es un enfoque integrador de las funciones tradicionalmente diferenciadas en los distintos tipos de escuelas medias, en una misma oferta para dar una preparación equilibrada, con valor formativo y social equivalentes para todos los estudiantes. Se definen así dos tipos de formación: a) una general de fundamentos, que profundiza y complejiza los contenidos de la Educación General Básica (EGB); y b) una formación orientada, que desarrolla, contextualiza y especifica dichos contenidos, atendiendo a distintos campos del conocimiento y del quehacer social y productivo. Se establecen cinco campos: humanístico y social; de la economía y de las organizaciones; de la naturaleza, de la salud y el ambiente; de los procesos de producción de bienes y servicios; y del arte.

²⁸ Ver Hillert, F. y otros, 1985.

²⁹ Área Técnica de Proyecto Joven, 1995.

³⁰ Una organizada por Proyecto Joven y otra por Cancillería, 1994.

³¹ Véase Albergucci, op. cit.

La nueva Ley se ha hecho eco de los cambios que el país demanda. Pero permanecen vigentes los problemas que la transformación educativa tiene que afrontar. Estos son: la *formación docente*; los *modelos de gestión*; la operacionalización del constructo CALIDAD; la organización de los esfuerzos de apoyo a las escuelas con serias dificultades para garantizar la cobertura que se deriva de la extensión de la obligatoriedad de la educación básica.

III-6 Educación y Políticas de Empleo en Países de la OECD

Según evidencias internacionales reseñadas por la OECD, los objetivos de los servicios públicos de empleo varían entre atender a todo el mercado de trabajo o concentrarse únicamente en personas con problemas para insertarse en el mismo. En la mayoría de los países los cursos se dirigen a personas desempleadas, pero pueden también destinarse a otros grupos específicos. Los programas con objetivos más específicos (EEUU, Holanda y Canadá) han sido más exitosos. En EEUU la probabilidad de éxito para las personas, aumenta para los grupos más favorecidos en términos relativos; sin embargo muestra cambios insignificantes para los sujetos en grupo de riesgo que presentan una combinación de ventajas: sin experiencia laboral reciente, sin terminar escuela secundaria y con gran dependencia de la red social. Los programas para adultos empleados son relativamente pequeños. El costo por participante tiende a ser modesto y el entrenamiento usualmente consiste en técnicas sencillas o ajustes a nuevas tecnologías, aunque también hay experiencia de cursos largos.

En cuanto a las medidas para jóvenes desempleados y con desventajas para el trabajo, estos programas en los países de la OECD apuntan a jóvenes que terminan el colegio pero que no están empleados, e incluso a jóvenes con problemas de conducta que han abandonado los estudios antes de completarlos. Este segundo grupo tiene altas restricciones para integrarse al mercado de trabajo y presenta falta de incentivos para el entrenamiento. Algunos gobiernos brindan experiencia laboral, generalmente en el ámbito público, aún sabiendo que no es el apoyo necesario para solventar la inadecuada calificación.

Respecto al *financiamiento de aprendizajes para jóvenes*, los programas no están dirigidos sólo a jóvenes desempleados sino a todos los interesados en participar de ellos. Este tipo de gasto muestra un desenvolvimiento exitoso ya que la inserción laboral lograda por los participantes del programa es similar a la de los graduados de la universidad³².

Respecto a los subsidios al empleo común en el sector privado, se otorgan a los empresarios que toman trabajadores largo tiempo desempleados o a personas de grupos especiales. Se pueden distinguir entre aquellos dirigidos a grupos ampliamente definidos y aquellos destinados a conjuntos muy específicos de personas. Los últimos tienden a ser más pequeños y usualmente involucran una participación más activa de las oficinas de empleo. Los programas de esta naturaleza son poco utilizados por las pequeñas empresas por desconocimiento acerca de sus ventajas y desventajas, aunque paradójicamente son las que presentan una respuesta relativamente mayor a incentivos de esta naturaleza.

El papel de los programas de empleo público en la OECD es modesto, aunque en general incluyen algún tipo de capacitación. En la década del 80 estos planes fueron abolidos o reducidos y reservados para casos de muy larga permanencia en situación de desempleo y con severas dificultades para encontrar trabajo.

En muchos países el gasto en entrenamiento es la única alternativa a la compensación del seguro de desempleo. En el caso de programas de capacitación y de entrenamiento los resultados son positivos sólo cuando se trata de programas pequeños y muy cuidadosamente focalizados³³.

En relación a otra de las formas posible, la creación directa de empleo (incluyendo la reducción de parte de las cargas sociales para los empleadores privados que contraten personas desempleadas) demanda, según el país, entre 10% y 50% del gasto en políticas activas. En muchas situaciones las políticas activas son coordinadas en forma fluida con las agencias de colocación de empleo (Austria, Alemania, Japón, Noruega y España).

III-7 Educación y Políticas de Empleo en Argentina

En cuanto a Argentina, desde 1994 las políticas de empleo del gobierno cambiaron sustancialmente: se modificaron las reducciones de aportes patronales y contribuciones con destino a financiar la previsión social a nivel regional, implementándose un aumento del 30% (sobre la reducción reglamentada en 1993) a partir de las dificultades fiscales originadas en el efecto Tequila durante 1995, y ampliándose al resto de los sectores; la marcha del porcentaje de reducción de aportes actualmente depende de la situación fiscal, la que no viene ofreciendo holgura alguna. Dentro del presupuesto destinado a políticas activas no relacionadas a disminución de contribuciones o modalidades promovidas de contratos, se destacan los programas de carácter asistencialista, de formación profesional, de servicios públicos de empleo y de fortalecimiento institucional.

³² Ver OECD, 1993a.

³³ Es el caso de Estados Unidos, Canadá y Holanda. Para mayor información ver OECD, 1995.

La distribución del gasto en políticas de empleo en Argentina es distinta al de la mayoría de países avanzados: el gasto en políticas pasivas -a pesar de la tendencia a cambiar- es proporcionalmente superior al monto que se destina a políticas activas. El gasto en pesos por desempleado como % del PBI por persona, en políticas de empleo en Argentina es significativamente inferior al que hacen países con economías capitalistas avanzadas. Sin embargo hay que resaltar que la proporción de fuerza de trabajo beneficiada la sitúa en niveles similares. En lo que se refiere a políticas activas, se destina progresivamente mayor presupuesto a los servicios públicos de empleo y de fortalecimiento institucional, inexistentes anteriormente. Adicionalmente, la triplicación del presupuesto para proyectos de entrenamiento destinado a adultos desempleados o con riesgo de pasar a serlo y la progresiva instrumentación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) significan el comienzo de un cambio de las políticas activas de carácter asistencialista hacia políticas que apuntan a adecuar la calidad de la oferta laboral a las necesidades del mercado de trabajo.

El PARP consta de cuatro programas: Joven, Imagen, Micro y de Fortalecimiento Institucional, todos con cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre los cuatro, el más importante, por el alcance y el grado de instrumentación, es el Proyecto Joven. El Proyecto Joven tiene alcance nacional y consiste en la capacitación mediante cursos prácticos de 6 meses de duración en los rubros que demande el mercado. El programa es eminentemente práctico y comprende dos etapas, una de capacitación y otra de pasantía en empresas. Está destinado a jóvenes de bajos recursos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos. El rasgo distintivo del Proyecto Joven es que no apunta a la capacitación en rubros que el gobierno estima que tienen demanda en el mercado, sino en aquellas especialidades en las cuales las empresas efectivamente han manifestado compromiso de tomar jóvenes en calidad de pasantes como parte del proyecto. Al principio del programa se estimó la población objetivo en 472.349 personas, previéndose alcanzar al 47% de ésta. Habiéndose realizado ya seis llamados para el dictado de cursos de capacitación, se ha alcanzado más de 80.000 beneficiarios. Como se observa en el Anexo, los beneficiarios del Proyecto Joven pertenecen en más de dos tercios a hogares de bajos recursos, que en un 80% son pobres estructurales y nuevos pobres³⁴. Además, en su gran mayoría de menos de 30 años y con bajo nivel educativo.

En cuanto a los costos del Proyecto Joven, no es un programa caro si se lo compara con el Seguro Nacional de Desempleo. Este último tiene una prestación promedio de \$250 mensuales, que suma \$1.500 al término de un semestre, siendo ésta la extensión del Proyecto Joven. La comparación con los programas de fomento del empleo que no incluyen cursos de formación, como el PEP (\$1042), el PIT (\$2071), el PROEDIS (\$1244), el PRIDIS (\$1208) y el PROCOPA (\$1061) instrumentados en 1994 también lo sitúan en el nivel general. El costo total por beneficiario del Proyecto Joven es de \$ 1545 de los cuales la mitad (\$770) son erogaciones destinadas a pago de becas durante el transcurso del programa. Este dato es relevante desde el momento que dicho monto es superior o al menos iguala al ingreso que el participante medio podría obtener en el mercado de trabajo³⁵.

Un inconveniente de los programas de empleo es la falta de control y supervisión, que impide juzgar los efectos de la introducción de los programas y si la población objetivo es la alcanzada. Los programas de empleo no tienen en la práctica para su aprobación una evaluación relativa a las necesidades del mercado, y menos aún mecanismos de evaluación del impacto que estos cursos tienen sobre las posibilidades laborales de los beneficiarios. En el caso de Argentina el único programa hasta el presente que tiene identificado los beneficiarios con seguimiento y control es el Proyecto Joven. Sin esto difícilmente puedan los programas ser evaluados y, eventualmente, mejorados.

III-8 Consideraciones Adicionales para las Políticas Educativas y el Mundo del Trabajo

La educación debe jugar un rol activo, pero sola es insuficiente; el sistema educativo está inserto en un amplio marco de relaciones sociales, económicas, históricas, geográficas y culturales. Apostar la reducción del desempleo en una sola parte del sistema, como es el educativo, sería regresar a una visión ingenua de lo social.

El papel de la educación no es tanto formar para el puesto de trabajo, sino dar las capacidades básicas para una adaptación adecuada al proceso productivo. El sector productivo le reclama a la educación el aporte de los insumos científicos para el desarrollo económico y social sustentable³⁶.

Una educación para el mundo del trabajo no es la formación de mano de obra barata o poco calificada, o de especialización prematura. Una “salida laboral” de patas cortas no concretaría la búsqueda de presencia competitiva en el mercado laboral. Sería una promesa de inserción inmediata que conduciría a mediano plazo a la exclusión

³⁴ Pobres estructurales son aquellas personas que pertenecen a hogares que tienen por lo menos una de un conjunto de necesidades básicas insatisfechas. Nuevos pobres se denomina a aquellos que pertenecen a hogares cuyo ingreso por persona no alcanza a cubrir una canasta alimenticia y no alimenticia mínima.

³⁵ Véase Montoya, S., 1996, op. cit.

³⁶ Véase Tedesco, J. C. en Albergucci, 1995.

laboral y a la marginación social. Es la adecuada articulación entre Educación / Capacitación / Trabajo / Producción la que aumenta la disponibilidad del personal calificado.

La equidad exige el esfuerzo por una educación común y de calidad para toda la población, incluyendo de habilidades básicas polivalentes para el mundo del trabajo. Recién después de haber alcanzado esos niveles sería beneficiosa una formación más específica según las inserciones ocupacionales. La formación básica de calidad es la mejor preparación profesional.

El país está planteando estrategias para maximizar la eficiencia y la equidad del sistema educativo. Desde el punto de vista pedagógico, la prolongación de la escolaridad básica, es un ejemplo, acompañada de la evaluación de la calidad de los resultados de la enseñanza-aprendizaje. Desde el punto de vista político, descentralización del gobierno de la educación y autonomía institucional con responsabilidad de gestión.

Las políticas de empleo, para atender el desempleo o para evitarlo, desde la educación, requieren un diseño de un sistema integrado de formación de recursos humanos; y una complementariedad de acciones entre políticas económicas, ocupacionales y educativas.

Establecer mecanismos de formación y capacitación permanente para el reciclaje, reconversión y actualización de trabajadores técnicos y profesionales evita que los nuevos patrones de crecimiento económico descarguen el peso de la adaptación en los sectores sociales desfavorecidos, con mayor riesgo de exclusión. La adecuación debe afrontar la problemática del empleo, el autoempleo y el desempleo. La participación concertada de los actores vinculados al trabajo y a la producción -Estado, empresarios, trabajadores-, permitirá asegurar la vinculación continua entre educación y trabajo, la adecuación permanente de la oferta educativa a la realidad en cambio continuo y la transformación del mundo productivo, fruto de los avances científicos y tecnológicos.

La escuela junto a las organizaciones y los actores sociales deben intervenir en el proceso de formación y capacitación: el Estado, la sociedad, las instituciones sociales (cámaras empresarias, gremios y sindicatos, empresas productivas y de servicios, organizaciones educativas formales y no formales), la escuela y los actores institucionales, los sectores representativos de la acción educativa y de la comunidad social, deben interactuar conjunta y coordinadamente, recíproca y complementariamente.

Para el especialista N. Mc.Ginn³⁷ la reforma educativa es un signo del compromiso que tiene la sociedad con la educación. El mayor enemigo de las reformas es su evaluación temprana: los cambios en valores y prácticas requieren largos períodos de tiempo, por eso el propósito de cualquier evaluación debe ser el de corregirla constructivamente. Propone el monitoreo constante al proceso de reforma para realizar los ajustes necesarios y asegurar su continuidad. Dada la lentitud de los procesos de cambio en el sistema educativo, por un lado, y la urgencia en las respuestas que se esperan que el mismo resuelva por otro, es necesario incorporar políticas específicas para atender el agudo desempleo por el que atraviesa el país.

Son vitales las políticas activas -concretamente los programas de empleo-, aunque no es la herramienta más adecuada el generar programas de entrenamiento amplios; está comprobado internacionalmente que el enfocar la creación de empleo hacia algunos grupos específicos de población puede producir mejores resultados para los participantes y la sociedad en general³⁸.

En la formación de nuevas calificaciones es importante que las empresas precisen sus demandas y brinden posibilidades para acciones conjuntas (v.gr. Estado-Empresas), tendientes a la capacitación de trabajadores en actividad y de nuevos trabajadores. Los grupos objetivo claves en la relación educación-empleo son: 1) Los trabajadores expulsados por la reestructuración productiva que deben reciclarse y reinsertarse; 2) jóvenes que intentan acceder al primer trabajo; 3) las mujeres que están aumentando significativamente su participación y que tienen nivel de ingreso inferiores con respecto a los varones de su mismo nivel educativo; 4) los que además de pertenecer a las categorías anteriores integran los sectores de pobreza³⁹.

Los sistemas de capacitación deben otorgar una acreditación profesional bajo la seguridad que la propuesta que se brindó para la misma ha sido responsablemente diseñada. La "industria de cursos de entrenamiento o reentrenamiento", sin control pedagógico-didáctico, no ofrece lo que necesita la población "objetivo", que es calidad de la oferta.

Las acciones deben responder a estrategias de largo plazo que involucran junto con la implementación de políticas de fomento directo e indirecto para la generación de empleo, modificaciones en la organización institucional y administrativa del sistema educativo, de formación profesional y del mercado laboral.

³⁷ Noel Mc.Ginn, Reformas Educativas para Latinoamérica, 1993.

³⁸ Véase Montoya, S., 1996.

³⁹ Véase Gallart, M., 1992.

Los procesos continuos de calificación y readaptación del trabajo se generan por problemas ligados a la falta de incentivos que enfrentan tanto los empleadores como los trabajadores para esta actividad de capital humano. Por este motivo se puede establecer la obligación de cumplir un determinado porcentaje de la masa salarial en gastos de capacitación y entrenamiento, o abonar un impuesto. En muchos casos las empresas gastan en capacitación, y dado que el tratamiento impositivo es el mismo que para otro tipo de gastos, no hay interés en demostrar que es gasto en entrenamiento. Hay que crear la conciencia de la importancia de este gasto, ya que si la empresa no lo valora (como ha sucedido en la experiencia internacional comparada) hasta puede preferir pagar el impuesto⁴⁰.

IV - Sindicatos

IV- 1 consideraciones generales

Un estudio del sociólogo Jelle Visser revela que en el período 1980 y 1988 la densidad sindical (afiliación sindical / fuerza de trabajo) disminuyó en casi todas los países industrializados. El declive fue importante en algunos: 28,7% en los EEUU, 18,1% en el Reino Unido, 36,8% en Francia y 19,7% en Italia. Esta tendencia continuó por lo menos hasta 1991. Las explicaciones son varias y diversas: la creciente resistencia de los empleadores a la organización sindical, el ajuste estructural que desplaza el empleo de la manufactura a los servicios, la elevación de los niveles de desempleo, los cambios en la psicología de los trabajadores, el auge del Estado de Bienestar que generalizó los beneficios que en el pasado conferían atractivo al sindicato, el convencimiento extendido de que el motor de crecimiento de los ingresos es la alta productividad más que la actividad sindical, entre otras.

La acción de los sindicatos posibilita el aumento de salarios a sus afiliados, pero reduce las ganancias empresarias o se traspanan a los consumidores en forma de precios más altos; ello hace que las empresas sindicalizadas contraten menos trabajadores, aumentando la oferta de mano de obra al sector no organizado y disminuyendo los salarios en ese sector.

Los sindicatos, en general, no se han adaptado a los cambios producidos en la composición y calificación de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, ahora preocupa la seguridad en el puesto, pero los servicios exigen técnicas de organización distintas de las del sector industrial. Además, los que trabajan en servicios especializados forman asociaciones profesionales fuera de los sindicatos habituales. Muchos sindicatos tampoco han adaptado sus actividades a la irrupción en gran escala de la mujer al empleo remunerado.

El cambio en la estructura del empleo afectó al sindicalismo argentino. En la década del Ochenta fue notable la declinación del sindicalismo industrial, concomitante al crecimiento del sindicalismo estatal y, en menor medida, al de servicios privados; cambios que no han sido independientes de las modificaciones en la estructura y niveles de empleo. Hubo una progresiva reducción del personal de la industria manufacturera, donde operaban los grandes sindicatos laborales, y en contrapartida el crecimiento relativo de los trabajadores independientes y de los empleados en servicios de baja sindicalización. Los convenios colectivos conservaron su mayor vigencia en las empresas públicas antes de su privatización.

En adelante, habrá que prever cambios en los objetivos, aspiraciones y formas de operar y negociar de los sindicatos en el cambiante medio de los Noventa. No debe esperarse la desaparición o marginamiento de las organizaciones gremiales, pero será imposible una adecuada integración a los nuevos mercados laborales si las organizaciones se oponen a las nuevas y más flexibles formas de trabajar, al rediseño de puestos y horarios de trabajo, y a las nuevas tecnologías.

Para algunos, el sindicato da al trabajador una voz colectiva y mejora la productividad y la igualdad; sus detractores lo consideran una entidad monopolista que limita el empleo a fin de dar mejores salarios a sus afiliados. Mediante los procedimientos de reclamación y de arbitraje, reducen el movimiento de personal y promueven la estabilidad de la fuerza de trabajo. Estas condiciones, sumadas a una mejora general de las relaciones laborales, pueden aumentar la productividad de los trabajadores. Es decir, pueden tener efectos positivos o negativos según los incentivos a los que responden y el marco normativo en que actúan. La promoción de la competencia interna y la participación en los mercados internacionales ayudaría a reducir los efectos negativos.

En el nuevo contexto laboral, no es factible un sindicalismo que defienda intereses sólo de los trabajadores más antiguos y que discrimine a los más jóvenes y marginados. Las prácticas de consulta y participación que en materia de cambios técnicos y de organización se vienen materializando en los consejos de trabajo de las empresas, dan al trabajador la posibilidad de una activa participación en las decisiones relativas a su vida laboral sin que sea necesaria la intermediación de las organizaciones gremiales. "Para no quedar marginado, el sindicalismo deberá superar una acción reducida a la discusión de los problemas salariales y buscar una ampliación de su área de desempeño representando a los trabajadores en las discusiones referentes a cuestiones técnicas y organizacionales.

⁴⁰ Véase Montoya, S., 1996.

La organización del trabajo, la creación y el rediseño de puestos, la distribución de las horas de trabajo, el entrenamiento y la formación de habilidades deberán ser tópicos predominantes en las negociaciones colectivas de los años venideros⁴¹. Los tiempos actuales imponen a los sindicatos reflexionar sobre el grado creciente de heterogeneidad de los trabajadores, empresas, y procesos, que obliga a diversificar la negociación, o en su defecto a quedar al margen de ella. La ausencia de negociación colectiva no es saludable, ya que estimula los procesos de individualización unilateral de las relaciones laborales y la introducción de las formas "desindicalizadas" de relacionamiento en las empresas.

Los procedimientos que condicionan la negociación laboral son importantes si el objetivo es disponer de regulaciones laborales que permitan un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, preservando simultáneamente la tutela de los intereses de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Esto requeriría un mecanismo que permita y fomente una activa participación de los actores directamente involucrados. En lo que se refiere al ámbito de negociación, en el mundo desarrollado se observa una tendencia hacia la celebración de acuerdos por empresa, con una fuerte participación y autonomía del sindicato local o de la empresa. El proceso de globalización de la economía no es ajeno a estas mutaciones en los tipos de negociación colectiva.

IV-2 Consideraciones para la Política en Argentina

La estructura de la organización sindical y el alcance de las negociaciones colectivas influyen en el comportamiento de los sindicatos. Para la razonabilidad de las resoluciones que adopten trabajadores y empleadores como partes de la negociación, es que ellos y no terceros internalicen el costo de las decisiones que tomen. En Argentina, con un modelo rígido de regulación de la negociación colectiva, fuertemente centralizado e intervenido por el Estado, no habilita que lo anterior se cumpla. "En economías cerradas, como fue hasta tiempo muy reciente la argentina, la negociación colectiva es un instrumento de redistribución de ingresos; la transición a una economía abierta, siendo Argentina un país pequeño, cambia sustancialmente su naturaleza; la misión es identificar, numéricamente, la productividad de los trabajadores y demandar precisamente ese valor de remuneraciones"⁴².

La negociación colectiva en Argentina, centralizada y ultraactiva, adormece la negociación y da vigencia a convenios colectivos que potencian las rigideces de la legislación; se derivan regulaciones sobre condiciones de trabajo despreocupadas de la productividad y salarios poco correlacionados con la capacidad de pago de cada empresa.

La negociación colectiva en las empresas, que los sindicatos recelan por la proclividad a inducir la atomización sindical, a fomentar conductas insolidarias y a exacerbar la debilidad de los trabajadores frente al empresariado, permitiría, empero, una mayor participación de los trabajadores afectados por ella y una mayor horizontalización y consecuente democratización en el ejercicio de la acción sindical. Pero, se exige contar con formas de relacionamiento laboral que eviten que la autonomía bilateral se transforme en unilateralidad empresaria.

El negociar convenios a nivel inferior, habiendo removido los obstáculos normativos, culturales e institucionales que explican la disociación entre las conductas e intereses de las dirigencias centrales y las necesidades objetivas que se tiene en cada ámbito productivo, conseguido esto a través del consenso, sería la solución ideal, aunque difícil de obtener por los intereses en juego. La remoción de obstáculos normativos es una responsabilidad de la política y los espacios de gobierno; transformar instituciones y cultura es un cometido que sólo los trabajadores y sus dirigentes pueden llevar a buen término. Desde una ley obtenida bajo otras condiciones, lo más probable es que su sanción sólo tendría legitimidad con el paso del tiempo.

Los cambios necesarios para el mejor accionar de los sindicatos, en acuerdo con Goldín, son:

a) *Reducir el estatismo negocial e incrementar la autonomía*: el exceso intervencionista conspira contra la autenticidad de la negociación, y ello, entre otras cosas, ha contribuido al agotamiento de los procesos de negociación. El Ministerio de Trabajo debería dejar su excesiva interferencia, sustituyéndola por una oferta de asistencia técnica ajustada a los requerimientos que las partes formulen.

b) *Enriquecer el instrumental negocial*: 1) sin compulsión normativa o administrativa, incorporar como variante legal del sistema, los convenios que se conciertan con la intención de no homologarlos, sólo obligatorios para las empresas signatarias; 2) dar carácter normativo de los acuerdos de empresa o de establecimiento, e incorporar reglas para la solución de situaciones de concurrencia conflictiva de convenios colectivos, a disposición de los actores que en ejercicio de su autonomía no pactaran otros criterios para resolver esas cuestiones; 3) resolver la ultraactividad de los convenios colectivos⁴³, incorporando en la cultura de la negociación el principio de que la

⁴¹ Véase Montuschi, Luisa, 1995.

⁴² Véase Bour, Juan Luis, 1995.

⁴³ Es la perduración posterior al vencimiento del plazo pactado.

concertación de cada cláusula no es sólo la negociación de su contenido sino también la de su perduración temporal, y reconociendo por ley la validez de las estipulaciones de los convenios que determinen la pérdida automática de vigencia de determinadas cláusulas, o grupos de ellas, por el sólo advenimiento del vencimiento del convenio, o que establezcan criterios específicos de perduración posterior a dicho vencimiento.

c) *Diversificar y descentralizar la negociación colectiva.* Negociaciones descentralizadas son más sensibles a los cambios de los mercados de productos, a las crisis económicas y a los cambios tecnológicos, y facilitarían el tratamiento de cuestiones inabordable en niveles superiores. Sin embargo, existen contenidos negociables relevantes que sólo pueden incorporarse en convenios colectivos de orden superior. Además, para las empresas pequeñas no es imaginable un ejercicio consistente de negociación colectiva en sentido estricto. El proceso de descentralización requiere predisposición de los actores: no ocurrirá si prevalecen en medios empresarios ideas contrarias a formas de negociación o relacionamiento colectivo, y si perdura la férrea concepción centralizadora de los sindicatos argentinos.

En el análisis de las reformas laborales es preciso considerar la relación trabajador-sindicato, la relación empresa-sindicato, y la relación trabajador-empresa⁴⁴. La relación trabajador-sindicato debe asegurar una negociación entre actores colectivos representativos: las modificaciones estructurales en el mundo del trabajo requieren de mecanismos democráticos de elección de dirigentes sindicales.

En la relación empresa-sindicatos, se debe tener en cuenta que en una economía abierta y competitiva hay un lugar relevante para los sindicatos nacionales en la negociación de temas que exceden el ámbito de la firma (programas de calificación de la mano de obra, adopción de tecnologías, condiciones de salubridad, etc.) y cuando los sindicatos de fábrica son muy débiles o inexistentes. Pero la mayor parte de las condiciones de trabajo debería ser negociada al nivel de la empresa y con los sindicatos de fábrica. Ello permitiría la *flexibilización interna* de las relaciones laborales (rotación de puestos de trabajo de acuerdo a la necesidad empresaria, negociación de los descansos, las vacaciones y la duración de la jornada laboral, introducción de contratos temporarios), aumentando la productividad y ahorrando costos⁴⁵. En las empresas formales esto implicaría conformación de acuerdos entre patrones y sindicatos; en tal instancia, algunas de las dimensiones de la vida empresaria se volverán más participativas, pero a cambio de ello el conjunto de las condiciones de trabajo -incluido el nivel de los salarios nominales- se convertirá en materia de negociación.

En orden a la relación trabajador-empresa, muchos cambios que se reclaman tienden a reducir costos en el corto plazo, pero no necesariamente a aumentar la productividad. Si con el abaratamiento de los costos de despido se eliminan las barreras a la salida de los trabajadores y en las puertas de las empresas se forman colas de aspirantes con un entrenamiento similar al de quienes están adentro, es posible que los salarios desciendan, ya que en algún momento el precio de reserva de quienes están en la cola caerá. Sin embargo, nada asegura que un ajuste de este tipo se haga verdaderamente efectivo y que por lo tanto los costos bajen.

V - El Mercado de Trabajo Argentino: Demanda, Oferta y Desempleo

V - I Cambio Tecnológico, Sustitución de factores, Crecimiento y Desempleo

Es fundamental para reducir el elevado desempleo⁴⁶ de Argentina retomar el alto ritmo de crecimiento económico del período 1991-1994, que se hizo negativo durante 1995 y en lo que va del año 1996. Una economía que no crece difícilmente pueda emplear a todos sus miembros. De forma simple, y con una función global de producción de dos factores en un cierto entorno tecnológico que evoluciona en el tiempo, el producto es determinado por los servicios -eficientemente coordinados por los organizadores de la producción- que producen los factores trabajo y capital. El producto crecerá por período como el ritmo de progreso técnico⁴⁷ más un promedio ponderado del crecimiento de los servicios de la fuerza de trabajo y del stock de capital, y donde los ponderadores son las elasticidades factoriales. Los planes de producción contribuirán a absorber la oferta de los servicios de factores, entre ellos los que provee el factor trabajo.

El continuo avance técnico y la capitalización de los procesos productivos, pone una restricción a la incorporación de fuerza de trabajo. La cantidad que se incorpore por período de tiempo depende de los otros factores explicativos de la demanda de trabajo, esto es, la evolución del producto y la del precio relativo de los servicios laborales. La permanente introducción de nuevas tecnologías refleja la modalidad del proceso de acumulación internacional, que

⁴⁴ Véase Gerchunof, P., 1995.

⁴⁵ Véase Beccaría, L. 1995.

⁴⁶ El desempleo es la brecha entre la demanda y la oferta de trabajo (o de los flujos de servicios laborales por período de tiempo); la última se corresponde con la PEA. La tasa de desempleo es el cociente entre esta brecha y la PEA.

⁴⁷ Se omite otras consideraciones sobre el ritmo de cambio técnico, que podría venir incorporado a las máquinas de nuevas generaciones tecnológicas, o podría hacer lugar al crecimiento endógeno.

es la continua introducción de nuevos bienes como modo de reproducirse y expandirse continuamente. El crecimiento de la fuerza laboral es el de la población⁴⁸. El ritmo de cambio técnico se lo puede asimilar al crecimiento poblacional, ya que reduce el requerimiento de unidades de servicios de factores de producción por unidad de producto con el transcurso del tiempo.

Una posibilidad de los procesos productivos es que el capital y el trabajo se sustituyan entre sí para producir el producto. La sustituibilidad factorial⁴⁹ dependerá de las funciones de producción en uso, y permitirá usar una técnica más o menos trabajo intensiva⁵⁰ de acuerdo a cómo es el precio relativo del factor (la relación salario/tasa rental del capital). El abaratamiento relativo del servicio laboral, si existe sustituibilidad, llevaría a demandar relativamente más unidades de trabajo y menos de capital. Sin embargo, las siguientes consideraciones son pertinentes: a) la sustituibilidad factorial por lo general no es continua, razón por la cual habrá un rango de cambios de precios relativos que no afecta la intensidad factorial; b) no es posible instantáneamente desprenderse del capital sin una pérdida de capital relevante -sin racionalidad económica-, razón por la cual el cambio a la nueva relación capital-trabajo es lenta⁵¹ para los procesos existentes y vía las amortizaciones; el nuevo precio relativo sí incentivará a nuevos procesos que serán más trabajos intensivos; c) por lo tanto, el impacto de corto plazo en materia de empleo de una reducción de costos salariales es de esperar que sea reducida.

Respecto al cambio tecnológico y su impacto sobre la demanda de trabajo, en principio importa la neutralidad o sesgo que puede tener hacia los factores productivos (ahorrador de capital o ahorrador de trabajo). La neutralidad ocurre si afecta por igual a las productividades marginales de los factores. Los cambios ahorradores, se definen diversamente y entre los más conocidos están los de Hicks y Harrod. En el pensamiento de dos décadas atrás, dominaba un optimismo, en el sentido que al no ser los avances tecnológicos generalizados para todos los sectores de la producción, sino localizados, finalmente el cambio abría nuevas oportunidades de inversión que llevan a expandir antes que a amenguar la demanda del factor trabajo, independientemente del sesgo que tuviese. En el presente, el avance tecnológico se concreta en todos los frentes al mismo tiempo y a velocidad desconocida, no dejando tanto margen para alimentar expectativas positivas para la demanda de trabajo. Como dice Montuschi, 1994, la nueva cuestión es la búsqueda de soluciones al problema de racionamiento de los escasos puestos de trabajo que generarán las empresas, frente a la demanda que los nuevos entrantes y los desplazados por el cambio tecnológico harán, en un marco donde las personas todavía encuentran en el mundo del trabajo su espacio de realización y donde las expectativas de duración de tiempo de vida activa se va extendiendo. La conciliación de estos aspectos en una democracia capitalista, donde sus instituciones y sus diseños de incentivos continuamente producen bienes diferenciados como elemento determinante de la diferenciación social que sociológicamente la justifica a aquella, no será tarea sencilla. La experiencia histórica parece llevar la solución hacia la reducción de la jornada o semana laboral, pero ahora es más complicado que antaño, por la existencia de un mundo globalizado sin un Estado mundial con capacidad para coordinar y conciliar conflictos surgidos de estas pretensiones. En la Argentina post-Convertibilidad, esta característica del estilo de desarrollo tecnológico imperante a nivel mundial algo puede contribuir a explicar el alto valor de la tasa de desempleo, pero debe tenerse en cuenta que esto requeriría un elevado grado de apertura externa, muy lejos de la realidad actual⁵².

a) abaratamiento relativo de los bienes de capital y demanda laboral:

Respecto a Argentina período 1991-1996, un factor explicativo de la debilidad de la demanda laboral es el abaratamiento relativo de los bienes de capital a consecuencia de la fuerte rebaja de aranceles a la importación de este tipo de bienes, en el marco de un proceso -sesgado- de apertura externa (parte de las transformaciones estructurales de la Administración Menem). Además, el mercado laboral contiene impuestos de magnitud en forma de aportes y contribuciones a la seguridad social que desalientan al uso del factor. A partir de 1994 se inició -con marchas y contramarchas por las urgencias fiscales- un proceso de reducción gradual de los impuestos al factor trabajo. Al momento presente -fines de julio de 1996- y como muestra de la relevancia que la cuestión posee, una propuesta de los asesores del Ministro Fernández es la eliminación total de los impuestos laborales. Esta medida traería un cambio sustantivo en la elasticidad producto - empleo⁵³, que actualmente es muy baja y que en caso de una retomada del crecimiento económico afectaría de manera intrascendente a la demanda de trabajo. Agregando a

⁴⁸ Una población que crece a tasa constante en el tiempo, iguala dicha tasa con la de crecimiento de la fuerza de trabajo.

⁴⁹ Casos extremos de funciones de producción se presentan cuando hay sustituibilidad perfecta entre los factores, y cuando éstos son sólo complementarios (coeficientes fijos de producción).

⁵⁰ Una técnica es más trabajo intensiva que otra cuando por unidad de producto la primera tiene un cociente trabajo-capital mayor.

⁵¹ Reflejando la minimización de los costos de ajuste.

⁵² Aunque el crecimiento de las exportaciones y de las importaciones habidas en el período ha sido notorio.

⁵³ Cociente entre la variación porcentual del empleo y la variación porcentual del producto bruto.

lo anterior, la evolución de los salarios en dólares muestra una curva de crecimiento ratificatorio del encarecimiento relativo del factor⁵⁴.

Comparando con la situación en el período más largo de 1975-1990, si bien existían los impuestos al trabajo, relativamente, por la alta tasa arancelaria externa explícita o implícita vigente -ésta a través de las prohibiciones a importar-, propia del período de cierre de la economía nacional⁵⁵, los bienes de capital estaban encarecidos. Además, este es un período de caída del salario real.

b) evolución del producto bruto real, tipo de cambio real y demanda de trabajo:

La incidencia de la evolución del producto bruto real queda capturada en la magnitud de la elasticidad producto-empleo. Los valores están en el cuadro n° 21. De acuerdo con esos registros, una variación porcentual del producto del 28,69 % en el período 1970-1980, sólo impactó con un cambio en el empleo del 12,77% (valor 0,44 de elasticidad). Entre los años 1980 y 1990 la elasticidad es negativa (valor de -1,05), pues el producto caía en el 7,83% mientras que el empleo subía en el 8,22%. En el período 1990-1993 la elasticidad producto-empleo es positiva pero de un nivel de 0,35 (10% de aumento del producto vs. un incremento del empleo del 3,5%). Estas cifras son muy bajas, y para su explicación, en referencia a la cifra más reciente, es posible recurrir a la caída desmesurada del tipo de cambio real⁵⁶ (TCR) experimentada desde mediados de 1990 hasta mediados de 1994.

El PBI argentino creció a ritmo elevado durante 1991-1994 (7,1% en 1994, 6,5% en 1993, 8,9% en 1992, y 8,7% en 1991), pero fue obtenido con una fuerte proporción de ahorro externo, de naturaleza transitoria. La reputación del equipo económico, la eficiente Ley de Convertibilidad para aquietar y luego eliminar las expectativas de inflación, las reformas estructurales realizadas y favorables a la eficiente organización de los mercados internos y a la inserción internacional, la holgura internacional de fondos, generaron condiciones para un voluminoso financiamiento a la economía nacional, que fue el más directo causante de los récords referidos. La entrada de capitales financió el déficit de cuenta corriente; la expansión de reservas internacionales, la monetización y el crédito de la economía; y la expansión de la absorción doméstica (consumo e inversión, privado y público). Las altas tasas de crecimiento del PBI, cuadro n°7, causaron una revolución recaudatoria, pero no mayor austeridad, que se requería para sustentar la transformación económica. La explosión del gasto en las diversas jurisdicciones hizo que el superávit fiscal fuera insuficiente, lo que contribuyó a la caída -de desequilibrio- del tipo de cambio real. Esta, al afectar negativamente a los sectores transables internacionalmente (STI), generó la pérdida de calidad de la cartera activa de los bancos, posibilitando una crisis bancaria de proporciones luego de la devaluación mexicana de diciembre de 1994. No hubo un crecimiento de largo plazo -genuino- de tasas más reducidas y reverso de una caída duradera de la prima de riesgo-país, que aún siendo más modesto habría permitido paliar de manera más duradera el problema del desempleo⁵⁷.

El crecimiento "no genuino" se esfumó cuando fue evidente la inconsistencia entre el buen ritmo de expansión económica y la insolvencia en amplios sectores productivos. El comportamiento negativo del TCR sobre la rentabilidad de las empresas en dicho período se ratificó con las dificultades en la cartera activa de los bancos⁵⁸ aún previo a la devaluación mexicana referida. Esto se comprueba con la sanción de una nueva Ley de Quiebras, que refleja los problemas de insolvencia "en desequilibrio" de la economía argentina y el inicio de la reducción de cargas impositivas sobre los sectores productivos de forma de mejorarles el tipo de cambio real percibido. El crecimiento de los sectores productores de bienes no transables internacionalmente (BNTI), por su percibida transitoriedad, no alentó la incorporación de mano de obra a sus procesos productivos por los altos costos de salida (legislación sobre despidos sin justa causa y preaviso) que la legislación laboral determina. Pero también porque el muy bajo TCR (de desequilibrio) abarató de forma incorrecta los bienes de capital, lo que sesgó desfavorablemente la demanda relativa de mano de obra frente a los requerimientos factoriales que originaba la expansión del producto bruto.

El abrupto corte de financiamiento externo de 1995 inició un ciclo recesivo, con caída de recaudación tributaria, reducción del grado de solvencia intertemporal del Estado, aumento de la prima de riesgo-país, problemas de insolvencia en numerosos bancos⁵⁹, y mala performance del mercado de capital doméstico. En orden a TCR,

⁵⁴ Dicha curva supera el crecimiento de la productividad habida. Véase cuadro n° 22 y cuadro n° 24.

⁵⁵ Una excepción para dicho período es el programa de rebaja de aranceles del ministro Martínez de Hoz.

⁵⁶ El TCR mide el poder adquisitivo de la moneda internacional en los mercados de bienes y activos del país. El TCR de equilibrio nulifica en el largo plazo la balanza de pagos externos del país y sus balanzas componentes. Una caída desmesurada del TCR es una baja que va más allá de la que corresponde al logro del tipo de cambio de equilibrio.

⁵⁷ Se requiere suponer una innovación tecnológica de buen comportamiento respecto a demanda de trabajo.

⁵⁸ Piénsese una familia o empresa con significativo flujo crediticio y de ventas. La inercia de la buena reputación puede hacer que, durante varios períodos, los quebrantos de una actividad queden oscurecidos por los buenos niveles de ventas.

⁵⁹ Que a mediados de 1996 parece haberse solucionado.

cociente entre el índice de precios mayoristas y el índice de precios minoristas⁶⁰, su valor sube, aunque lentamente, empezando a favorecer al sector de bienes transables y afectando negativamente a los no transables internacionalmente. Dado el alto precio relativo del trabajo, la incorporación de mano de obra de los sectores transables que ahora se expanden es débil frente a la expulsión de mano de obra que produce el sector de no transables, que se contrae en la coyuntura, y es más intensivo en el uso del factor trabajo.

En referencia al período 1975-1990, el producto en dicho lapso si bien no tiene un comportamiento uniforme, se caracteriza por una muy baja capacidad para generar empleo en los pocos años en que el mismo se expandió. Son la inestabilidad política y macroeconómica, y las incertidumbres que a partir de allí se producen, los elementos decisivos para enervar el producto real y la demanda de trabajo. Va a ser el comportamiento del salario real el elemento compensatorio para que el empleo no se contraiga. En el Cuadro n° 7 del Anexo se muestran las tasas de crecimiento del PBI en todo el período 1970 -1996, y en el n° 22 la evolución del salario real 1981-1996.

c) La tasa de actividad y la tasa de desocupación:

Frente a una configuración de la demanda laboral, la tasa de desempleo aumenta con el aumento de la oferta de trabajo. La PEA no es un número rígido, sino que depende de los incentivos que perciban los agentes económicos para alentarlos a participar en el mercado laboral. Respecto a la tasa de participación⁶¹ o de actividad de los agentes en el mercado laboral, su comportamiento ha mostrado una tendencia suavemente creciente a lo largo de los últimos 13 años, y con valores algo menores para los aglomerados del interior respecto del Gran Buenos Aires, según se destaca en el Cuadro n° 2 y Gráfico n° 8. La tasa de actividad ha venido creciendo en los últimos años y es probable que siga haciéndolo por cuestiones demográficas y culturales.

El comportamiento de la tasa de actividad en el corto plazo depende de sucesos como fenómenos migratorios, o de la decisión de participar en el mercado por parte de la mujer o de otros integrantes de los grupos familiares a consecuencia de alteraciones que pueda estar sufriendo el mercado laboral. Por ejemplo, en oportunidades en que los jefes de familia de ciertas características de calificación pierden su empleo por cambios estructurales importantes que están sucediendo en la economía, es posible que aparezcan nuevos ofertantes de esos grupos afectados tratando de suplir los ingresos perdidos (hipótesis del trabajador adicional); o puede ser que haya participantes que están en búsqueda de empleo durante tiempos más o menos prolongados, que no tienen éxito en la misma, y al evaluar la probabilidad de encontrarlo, por la información que le provee la alta tasa de desempleo vigente, encuentran que como aquella es muy baja es preferible tomar la decisión de abandonar el mercado. Ésta es la hipótesis del trabajador desalentado, y según la misma los participantes actúan contracíclicamente: salen del proceso de búsqueda del mercado laboral cuando se reduce la demanda de trabajo. En diversos estudios⁶² se presentan test empíricos de validación de estas hipótesis para el caso argentino, y cuya finalidad es arrojar luz sobre la causa del cambio en la tasa de actividad⁶³.

En referencia a migración, la existencia de una tensa demanda de trabajo en una determinada región puede inducir a salir de sus regiones de origen a la gente por la probabilidad de capturar una tasa retributiva superior en la región de destino, pudiendo elevar entonces la tasa de desempleo en ésta. Un estudio pionero es el de Harris y Todaro (1970)⁶⁴. La posibilidad de variar en el mismo monto tanto el numerador como el denominador de la fórmula de la tasa de actividad es lo que hace variar el cociente. Para el caso argentino, en diversos estudios se revela que no habría tenido incidencia significativa en la variación de los años recientes habida en la tasa de actividad⁶⁵.

Respecto a la hipótesis de creciente participación de la mujer, admite una consideración cultural, de largo plazo, relacionada a la tendencia en la mayoría de los países avanzados (y aún en algunos países latinoamericanos) de mayor participación en los trabajos extra-hogares, por una cuestión tanto de realización personal (que operaría por participar en el mundo del trabajo remunerado), como por la hipótesis del trabajador adicional, que hace referencia a cuestiones de corto plazo. Según el estudio de Montoya (1996), la participación de la mujer a lo largo del ciclo de vida activa, por su condición reproductiva, tiene una más alta tasa de participación en los primeros años, se retrae en los momentos de la procreación y atención de los hijos, y se reintroduce al mercado en los últimos 15-20 años previos a la entrada en pasividad.

d) tasa de actividad, tasa de empleo y desempleo abierto:

⁶⁰ Véase en el Anexo los índices de precios señalados en el cuadro n°23. El TCR se podría computar por el cociente de otros índices, pero el señalado es uno de los más usados.

⁶¹ Es la PEA sobre la población total.

⁶² Entre otros en los de C.Pessino, J. L. Bour, S. Montoya, L. Montuschi y J. L. Beccaria.

⁶³ Esto desborda el interés académico, ya que el propio ministro D. Cavallo ofertaba su interpretación sobre el ascenso de la tasa de actividad, que era una manera de hacer una evaluación de la política económica instrumentada.

⁶⁴ Aparte del clásico artículo de los autores, un excelente tratamiento del mismo se encuentra en el texto de W. Corden.

⁶⁵ Véase el trabajo de Montoya y Peticarà (1995), y el de Reboratti (1995).

Analizando cifras recientes del INDEC, la tasa de desempleo de mayo 1996, en un nivel del 17,1%, fue inferior a la de 18,4% de mayo 1995. La caída se explica por la retracción de la oferta de trabajo, ya que el empleo en el último año creció en 36.000 puestos. Con una PEA de 14,5 millones de personas, mantener la tasa de desempleo del 17%, si no se modifica la oferta de trabajo, exige crear 200.000 nuevos puestos. Para volver a una tasa de un dígito en pocos años se debería crear 300 o 400.000 empleos nuevos por año.

En el período 1970-1990 la economía argentina, cerrada y estatizada, y con un TCR muy superior al actual, creó tal empleo en sólo dos años (1975 y 1986). Ajustando los números al tamaño de la PEA actual, en la década del Setenta se creó un promedio anual de 136.000 nuevos trabajos (115.000 si no se corrige por mayor tamaño de la PEA), en la del Ochenta 108.000 (102.000 sin el ajuste), y en la del Noventa -hasta el presente- casi 70.000, aunque en los tres primeros años de la convertibilidad, con apertura y reforma del Estado, se crearon empleos a un ritmo anual superior a los 215.000 nuevos puestos⁶⁶. Así, la falta de creación de nuevos puestos no es nueva, y según D. Artana, el autor antes citado, no tiene que ver con la apertura o reforma del Estado: “.....Economías abiertas y capitalistas, como Chile y EEUU tienen tasas de desempleo bajas, mientras que en las europeas, donde se acentúa el Estado benefactor el desempleo es alto. La diferencia no es su política de gasto social, o su grado de apertura a las importaciones o las privatizaciones; reside en la regulación laboral y en el nivel de los impuestos al trabajo. Si la economía argentina se parece en este campo a las europeas, su desempleo será parecido al de esos países”.

En referencia a tasa de actividad, en el período 1991-1996 (cuadro n° 4) fue en suave ascenso continuo, desde el 39,5% en mayo 1991 a 41,5% en mayo 1993; pasa luego al 42,4% en mayo 1995, reduciéndose luego en algo más de 1,3 punto del porcentaje hacia mayo 1996. En números de personas, la PEA estimada pasó de 12.877.000 personas en mayo 1991 a 14.653.255 en mayo 1995, disminuyendo en 275.543 personas en mayo 1996.

En orden a la demanda de trabajo visible, en el período 1991-1996, se desprende del mismo cuadro anterior que la tasa de empleo⁶⁷ muestra un comportamiento suavemente creciente desde mayo 1991 -que arroja un valor de 36,8%- hasta mayo 1993, donde el asciende al 37,4%. Desde esa fecha, las sucesivas ondas de la EPH van registrando una continua caída hasta el valor 34,1% de mayo 1996. Supuestamente, hay una demanda que no se registra, pero que se podría estimar, y que corresponde a la eventualidad de puestos de trabajos de ciertas características que los empresarios ofrecen y que por las calificaciones de la fuerza de trabajo no se pueden tomar (puestos vacantes).

El volumen del desempleo abierto entre puntas del período pasa de un registro de 888.513 personas en mayo 1991, hasta el de 2.444.211 personas en mayo 1996, lo que implica un crecimiento del 175% del número de afectados por tal tipo de desempleo. Se puede determinar entonces en el período post-Convertibilidad dos subperíodos⁶⁸, uno que va desde mayo 91 a mayo 1993, y el otro desde allí hasta mayo 1996. La brecha que se genera entre las tasas de actividad (oferta) y la tasa de empleo (demanda) correspondiente a las puntas del primer subperíodo determina una tasa de desempleo abierto que aumenta desde el valor 6,9% al de 9,9%, esto es un crecimiento de más del 43% en la tasa de desocupación. Una descripción del desempleo del primer subperíodo, es que si bien la economía generó 562 mil nuevos puestos de trabajo, las postulaciones por los puestos disponibles aumentaron en 1.052.676. Una explicación de éste, en la parte de las postulaciones, se debe o a la hipótesis del trabajador adicional o a la del trabajador desalentado o a ambas. Retrotrayéndose a la época, de euforia por la estabilidad conseguida (rápida convergencia a la inflación internacional para el mix de tasas locales), la puesta en marcha de desregulaciones y reformas estructurales nunca vistas, pareciera dar más peso a la hipótesis del trabajador desalentado -es el momento justo para tratar de retomar el proceso de búsqueda-.

Está también la posible incidencia de la reforma del sector público, ver Cuadro n° 28. Entre 1989 y 1993 las privatizaciones y los retiros voluntarios de la administración nacional afectan a 400 mil personas, que parcialmente se compensan con un aumento de 90 mil puestos de trabajos ofertados por las provincias; el neto, algo más de 300 mil personas pasa a engrosar la lista de los postulantes.

En la parte de las creaciones de nuevos puestos de trabajo, el subperíodo es la primera etapa de la Convertibilidad, la mejor, donde los sectores no transables internacionalmente se benefician por el efecto precio relativo (recíproco del tipo de cambio real), favorable por el lado de la oferta y convalidado con el desplazamiento de la demanda hacia este tipo de bienes ocasionado por la voluminosa entrada de capitales y el deficiente superávit del sector público. El porqué no se toman más postulantes por parte de este sector beneficiado se relaciona con el alza del precio relativo del factor trabajo (subsidios a la importación de bienes de capital, impuestos elevados al factor trabajo y aumento de los salarios reales en dólares). Respecto del segundo subperíodo, la brecha de mayo 1994 ya

⁶⁶ Daniel Artana, julio de 1996.

⁶⁷ Población ocupada sobre población total.

⁶⁸ Al inicio se presentan tres sub-períodos, pero la escasez de ondas de relevamiento por año, la estacionalidad, y el período de tiempo relativamente corto (un quinquenio) hace conveniente referenciar el comportamiento a dos sub-períodos.

implica una tasa de desempleo de 10,7%, que se hace 18,6% en mayo 1995 y retrocede a 17,1% a mayo 1996. Comparando los valores de las puntas, la tasa de desempleo abierto experimenta un crecimiento del 60%.

Tomando los desempleados de las ondas de mayo del período 1991-1996, la tasa de crecimiento anual del desempleo fue superior al 23%; cuando se comparan los valores de mayo 94 y los de mayo 1996, se obtiene una mayor al 27%, indicativo de la ruptura del trend de evolución de la variable.

En el segundo subperíodo, las creaciones de puestos de trabajo cesan: de 12.486.400 de puestos de trabajos ofrecidos por los demandantes de servicios laborales (empresas y sector público) registrados en mayo 1994 (que ya eran inferiores a los ofertados un año antes), hacia mayo 1996 se verificaba una cifra de 11.933.500, haciendo una caída (552.900 en términos absolutos) del 4,5% de los puestos de trabajo. En orden a las postulaciones, en el subperíodo crecen desde 13.998.207 en mayo 1994 hasta 14.377.711 en mayo 1996, implicando una variación positiva de los puestos demandados por los trabajadores de más del 27%. Sin embargo, comparando mayo 1996 con mayo 1995, hay una reducción de la PEA de (275.544 en términos absolutos) 1,4%. Aquí, para el último año, ha existido un evidente efecto desaliento: cansados de buscar trabajo y no encontrarlo, o si lo encuentran no es en las condiciones que ellos lo pretenden (por ejemplo, lo podrían lograr pero a un salario inferior a su salario de reserva) se retiran del proceso de búsqueda. En referencia al subperíodo total, parece plausible que es el deterioro de las condiciones generales de la economía, que para los trabajadores al menos empiezan a manifestarse a comienzos de 1994, lo que lleva a incrementar las postulaciones (hipótesis del trabajador adicional).

En orden a la destrucción de los puestos de trabajo en el subperíodo, una hipótesis plausible es que si bien no sigue cayendo el TCR, ya que desde el 4 de febrero de 1994 se va restringiendo el ingreso de capital por la suba de la tasa de interés norteamericana dispuesta por la Reserva Federal, durante todo ese año impacta la acumulación del atraso cambiario habida desde mediados de 1990. Muchos sectores productores de bienes transables tienen serias dificultades financieras y las quiebras empresarias van en continuo ascenso. Por otro lado, comienza a disminuir la rentabilidad de los sectores productores de bienes no transables, lo que aminora las posibilidades de absorción de mano de obra por este sector o directamente a destruir puestos de trabajo existentes.

Con la devaluación mexicana del 20.12.1994, el proceso adquiere otras características: durante el año 1995 comienza a revertirse la caída del TCR, lo que hace que algunos sectores de transables tonifiquen la oferta de puestos de trabajo, por las siguientes razones: si bien hay una mejora del precio relativo del sector, el volumen de crédito real de la economía (parte del capital de trabajo de las empresas) se contrae acorde al abrupto desfinanciamiento que opera por la salida de capitales y fuga de los depósitos bancarios. En cuanto al sector productor de bienes no transables, el efecto tequila lo impacta de pleno, contrayéndose la demanda global hacia el sector (la otra cara de la suba del TCR), que se adiciona al efecto de restricción crediticia señalado. Este sector va a ser el gran responsable por la pérdida que se verifica en los puestos de trabajo.

e) Subempleo y precarización:

Aparte de la tasa de desempleo, hay otros datos preocupantes. De acuerdo al Informe Económico del Ministerio de Economía -primer trimestre 1996- y al Cuadro n° 4, la tasa de empleo viene bajando persistentemente desde mayo 1994, y la de mayo 96 es la más baja en décadas. Además, según se desprende del Cuadro n° 8, desde 1991 viene creciendo la tasa de subempleo⁶⁹ desde el 8,2% hasta 11,3% en octubre 1995. Analizando la creación de empleos habida en las dos últimas ondas, más del 100% se debió a empleos precarios, que están enmarcados dentro de la subocupación horaria. Por otra parte, el Cuadro n° 12 muestra la tasa de precarización del empleo⁷⁰ para tres años. De la comparación surge que ha aumentado significativamente entre 1980 y 1995, ya que desde un valor de 21,3% se pasa a otro mayor de 31,4%, aumento cercano al 50% en la tasa de precarización.

El crecimiento del empleo precario se relaciona a los cambios de la estructura productiva argentina (Cuadro n° 19). La industria pasó de ocupar el 41% del total de puestos en el año 1974, a registrar en 1995 sólo el 19,8%. Debe tenerse en cuenta que el sector industrial, después del sector de producción del campo, es el más estable y formalizado de la estructura productiva. En cambio, de ese mismo Cuadro surge que el sector más volátil de dicha estructura, que es el sector servicios, es el que participa crecientemente en la absorción de los puestos de trabajo. Para algunos analistas, en las dos últimas décadas se ha producido una desindustrialización creciente, mientras que para otros una terciarización de la industria. Al margen del significado que se atribuya a esos procesos, la terciarización de la industria es un fenómeno que se ha observado especialmente desde 1991 en adelante, con el avance del proceso de estabilización.

⁶⁹ Porcentaje de población respecto de la PEA que trabaja menos de 35 horas semanales.

⁷⁰ Porcentaje de personas ocupadas que en la EPH declara que no está inscripto en el sistema de seguridad social.

Para economistas ortodoxos⁷¹, la eliminación de la inflación, muy beneficiosa en muchos ámbitos de naturaleza económico-institucional, se mostró como un formidable problema respecto a instituciones del mercado laboral. Por ejemplo, en la sustitución de importaciones (economía cerrada), la inflación imperante diluía los problemas de las normas rígidas del mundo del trabajo formal. Así, los casos de las normas: reguladoras de la acción sindical y negociación colectiva, las relativas a seguridad e higiene, las de obras sociales, prestaciones asistenciales y previsión social, las de contrato de trabajo y extinción del vínculo, etc. se amortiguaban en sus efectos inhibitorios sobre el mercado de trabajo por la corrosión real que la alta inflación hacía de los eventuales compromisos que el empleo formal les podía deparar a las empresas. La economía cerrada concretaba así la flexibilidad laboral.

Con estabilidad, la vetusta normativa vigente se traduce en altos costos laborales (retribución neta para el trabajo más una cuña de tipo impositiva entre el precio de demanda y el de oferta del factor), que apareja pérdidas de eficiencia por el incorrecto uso de factores productivos que incentiva, que eleva los costos de producción relativos de los productores de bienes transables y que incentiva la terciarización de las actividades industriales como modo más moderno, pero ineficiente socialmente, de licuar las rigideces (elusión de tipo impositiva) en un contexto de apertura económica externa. Los trabajadores terminan siendo afectados a través de la creciente precarización de los empleos cuando no directamente con una más alta tasa de desempleo abierto. El Cuadro n° 25 muestra la panorámica de costos, aportes y contribuciones, correspondiente al año 1994, elaborado por FIEL. La falta de rentabilidad en los sectores transables fue paliada con la reducción de aportes y contribuciones ligados al contrato laboral que, con altibajos derivados de dificultades fiscales surgidas en 1995, se ha venido, desde 1994, implementando.

La propuesta de los economistas flexibilizadores para reducir el subempleo, la precarización (evitar la terciarización-informalización de las actividades) y el desempleo abierto⁷² es eliminar los impuestos laborales y cambiar toda la normativa de negociaciones colectivas de los sindicatos, eliminar la ultraactividad, encarar las negociaciones sobre condiciones de trabajo y salarios a nivel de las empresas, etc.. De otra manera, el mercado si no puede ajustar vía precios, ajustará por cantidad.

VII - Alternativas para explorar en busca de propuestas

Los mercados de trabajo son diferentes de los mercados de productos. Los salarios y las condiciones de empleo que se establecen en ellos afectan profundamente a la calidad de la vida de los trabajadores y de sus familias. Un gobierno intervendrá cuando el mercado de trabajo no logra de su propia acción resultados adecuados en materia de empleo o salarios, o cuando desea ajustar la situación creada por el mercado a sus preferencias y sus valores. Las razones para la intervención son: la distribución desigual del poder en el mercado, la discriminación, la falta de información y la falta de seguros adecuados contra los riesgos⁷³.

El desempleo se puede volver un formidable problema social si no tiene solución a tiempo. Un país, embarcado en reformas estructurales y alto desempleo, puede cuestionarlas severamente y abandonarlas. En Argentina coexisten todos los tipos de desempleo: a) desempleo por deficiencia de demanda agregada de corto plazo, desempleo cíclico, y de largo plazo, desempleo tecnológico; b) desempleo por desajustes del mercado de trabajo con su variante del desempleo friccional o de búsqueda en el corto plazo y del desempleo estructural en el largo plazo. Las políticas para enfrentar esos distintos tipos difieren, y en algunos casos, pueden ser contradictorias.

La moderación de los ciclos económicos es tarea de política económica. A la política laboral le corresponde atenuar sus efectos sobre el empleo, y prever en los auges los recursos de apoyo a los desempleados que habrán de requerirse en tiempos de recesión. Los recursos de corto plazo no resuelven el desempleo estructural acumulado a lo largo del tiempo, y los recursos fiscales y el endeudamiento externo no deben ser utilizados para expandir el nivel de actividad y fomentar el empleo más allá de los encuadres que fijan estos equilibrios.

La rigidez de las normas laborales ha inducido prácticas espontáneas de flexibilización al margen de la ley. La legalización de éstas prácticas flexibles significa para los nuevos empleados una pérdida respecto de las garantías teóricas de estabilidad e indemnización por despido de la legislación antes vigente. Pero representa en contrapartida una ganancia con respecto de las prácticas cada vez más extendidas de la flexibilización espontánea.

Las medidas que fluidizan la transferencia intersectorial e interregional de trabajo son relevantes, tales como: capacitación laboral y educación; mejor información de oportunidades laborales, y mensajes precisos respecto del futuro de la apertura comercial externa. Un aspecto destacable para la eficacia de la política económica es la credibilidad: la decisión política debe ser apoyada por la percepción de que el proceso es sostenible. La certidumbre

⁷¹ Como J. L. Bour, O. Schenone, C. Pessino y otros no citados en la bibliografía, como R. López Muphy, D. Artana, C. A. Rodríguez, M. A. Broda, y A. Guisarrí.

⁷² Aunque aquí se acompaña de otras políticas activas.

⁷³ Véase Banco Mundial, 1995.

institucional genera reglas de juego permanentes que resultan un componente competitivo por excelencia⁷⁴. Para facilitar la creación de empleos, evitando lo sucedido en los años 1992-94 en Argentina⁷⁵, son atinadas las recomendaciones de la OECD: mejorar la capacidad de las economías para ajustarse y adaptarse a condiciones cambiantes así como aumentar su capacidad para crear conocimiento e innovar mirando a las especificidades de sus mercados laborales y de productos.

Si bien la recesión explica una parte de la alta desocupación actual, la efectividad de las políticas laborales está delimitado por la tasa de crecimiento de la economía. La causa principal del alto desempleo es el desequilibrio en los precios relativos que incentiva una exagerada sustitución de trabajo por capital⁷⁶. Una tasa de ahorro significativa y una estructura de precios relativos favorable a los transables es importante para evitar la destrucción de puestos de trabajo; de otra manera, pueden desaparecer actividades que hubieran resultado viables si hubiesen tenido tiempo e instrumentos para reconvertirse y si los precios hubieran sido los de equilibrio al abrirse y estabilizarse la economía. Está descartado que una devaluación nominal pueda tener efecto positivo. El problema del desempleo de Argentina, siendo un bien público la estabilidad, no tiene soluciones en el corto plazo.

Una alta tasa de inversión es requerida para una tasa alta de crecimiento de la economía. Para alentar la inversión se requiere: seguridad jurídica (permanencia de largo plazo de las reglas de juego); crecimiento del ahorro interno (una alta inversión se sustenta en el tiempo con una alta generación de ahorro doméstico, que evita las peligrosas vulnerabilidades a los shocks externos negativos); crecimiento de las exportaciones (para permitir mayores importaciones) y equilibrio fiscal (que saliendo de la crítica situación coyuntural, es la condición habilitante de los otros resultados).

Reducir el costo laboral vía baja de impuestos debe conciliarse con los problemas fiscales existentes, debiéndose aumentar impuestos poco distorsivos⁷⁷. En el corto plazo los efectos de la baja impositiva son débiles, y tienden a aumentar la ganancia empresarial antes que estimular el empleo; en principio no hay razón para que cambie bruscamente la baja relación empleo/producto de los últimos años. Según algunas simulaciones, en un escenario favorable de crecimiento del PBI del 5% anual y altas tasas de inversión, la tasa de desempleo podría reducirse a razón de 1,5% anual bajo la hipótesis optimista de que la tasa de participación en el mercado laboral no se incrementa. En ese escenario, la gran masa de desempleo que existe debería presionar para la deflación de salarios y precios; y no debería haber aumento alguno del gasto público. En cambio, si se realiza una profunda reforma impositiva, que eliminase por completo los aportes patronales y compense la caída recaudatoria mediante una suba del impuesto al gasoil y un aumento no mayor del 18% en el impuesto a las ganancias, podrían esperarse altas tasas de aumento del empleo y en pocos años reducir la tasa de desempleo a un dígito⁷⁸.

Otro punto de vista, crítico, abona esta tesis: “reducir el desempleo a la mitad llevaría entre diez y quince años. Que la reducción de las cargas sociales y del costo laboral induzcan -vía sustitución tecnológica de capital por trabajo- un aumento importante del empleo, es un a priori ortodoxo lejos de estar comprobado empíricamente. Por otra parte, el efecto de esa desregulación alcanzaría sólo al 40% de la mano de obra ocupada, porque dejaría de lado al cuentapropismo, al empleo público y al empleo clandestino”⁷⁹.

Las simulaciones realizadas por Pessino son favorables a la reducción de los impuestos que gravan a la contratación laboral: si el costo laboral (salario de bolsillo, más todos los aportes patronales y personales) no cambiara, y si el PBI aumentara al 10% por año y la tasa de actividad aumentara al ritmo de su tendencia del 1,5% anual, la tasa de desempleo tardaría 14 años en bajar al 8%. Si la tasa de actividad en términos absolutos se mantuviera constante, la disminución al 8% requeriría 6 años. La estimación predice que la demanda laboral responde a la disminución en el costo laboral: si se lo disminuye en un 10%, la demanda laboral aumentará en un 4% (creación de 400.000 puestos). Por ello, se necesita una reforma laboral profunda que rebaje cargas patronales y otros costos impuestos por ley, con el compromiso del gobierno de mantener la rebaja en el futuro. “Sin esa disminución, el salario de bolsillo bajará por la presión de los desempleados en el mercado laboral. Esto implicará que el desempleo baje muy lentamente, a costa de menores salarios de bolsillo para la población de menores ingresos, llevando a un mayor nivel de pobreza. De hecho, entre mayo y octubre de 1995, la tasa de desempleo cayó pero el número de hogares por debajo de la línea de pobreza aumentó del 16 al 20 por ciento. Al disminuirse el costo laboral con respecto al

⁷⁴ Véase, López Murphi, R., 1996, declaraciones en Página 12, julio.

⁷⁵ Según el Subsecretario del Ministerio de Trabajo O. Giordano, si se entra en otra onda expansiva de la economía, no se repetirá la experiencia 91-94 porque hubo reformas importantes en 1995 que empiezan a tener efecto recién este año y el próximo. Con estos nuevos elementos la respuesta del empleo al crecimiento de la economía va a ser mucho mayor que en el pasado.

⁷⁶ Véase, declaraciones de Jorge Carrera, julio 1996, en El Economista.

⁷⁷ A menos que los organismos internacionales de crédito (FMI - BM) habilitaran un financiamiento especial para eliminar o reducir los impuestos laborales.

⁷⁸ Véase declaraciones de López Murphi, R., julio de 1996, en El Economista.

⁷⁹ Véase Alfredo Monza, julio de 1996, declaraciones en Página 12.

costo del capital, la elasticidad-producto del empleo tendería a incrementarse, con lo que futuros aumentos en el PBI no acentuarían el sesgo antitrabajo de la economía argentina y acelerarían aún más la disminución en las tasas de desempleo”⁸⁰.

Para que se reduzca el desempleo, dadas las restricciones presentes, es necesaria la caída del salario y la deflación, que es un proceso lento y costoso en términos sociales. “Reducir el salario de bolsillo tiene un costo social alto; además, podría demorar la recuperación y dificultar aún más la situación financiera y fiscal. Es necesario para que esto se resuelva el crecimiento”⁸¹. Por lo anterior, nuevamente, una de las pocas políticas posibles, si fuentes de financiamiento de organismos internacionales avalan el bache fiscal, sería la baja en forma de shock de los impuestos laborales.

En economías inmersas en importantes cambios estructurales, como la Argentina, se suelen producir un aumento en el desempleo estructural, resultado del proceso de reasignación de recursos implícito, y se caracteriza por la existencia de desocupados con ciertas calificaciones y existencia de vacantes disponibles con requerimientos de calificaciones distintas. La teoría de las distorsiones sugiere que si en los procesos de transformación se realizan importantes cambios en áreas diversas, excepto en el mercado laboral, los problemas se manifestarán en ese mercado⁸². El papel de las políticas microeconómicas aquí es apreciable; las que influyen sobre la movilidad laboral (desplazamiento de la fuerza de trabajo entre sectores) y el costo de la mano de obra pueden resultar de vital importancia; el reentrenamiento profesional, que facilita la reasignación y recapacitación de los agentes para que su trabajo sea más productivo, favorece a la reducción de costos de otros sectores de la economía, y si bien rápidamente no reduce la tasa de desempleo, es indispensable para la solución estructural del problema. Para la cualificación de los recursos humanos se necesitan medidas que alienten la inversión en formación, y también reconvertir la oferta de educación técnica y de capacitación laboral. Además, es fundamental que la transición al nuevo patrón de crecimiento sea lo más breve posible, aliviando con políticas asistenciales⁸³ a los trabajadores que el cambio estructural desplaza. En este sentido la estabilidad macroeconómica y la credibilidad en las reformas estructurales tienen una importancia crítica⁸⁴.

Según algunos economistas, hay *dumping laboral* en contra del sector privado, que se ve desincentivado a crear nuevos puestos de trabajo por la competencia desleal que hace que los trabajadores prefieran desempeñarse en el sector público. “Los empleados públicos trabajan menos y el empleo público funciona como un seguro de desempleo; en muchas provincias, el empleo público es favorito frente a la alternativa privada porque se gana relativamente más y se trabaja menos”⁸⁵. El empleo público hace una competencia desleal al empresario privado que desee invertir en alguna provincia y deba competir con las mejores condiciones relativas que ofrecen los Estados provinciales. Para resolver el círculo riesgoso con elevada desocupación y el alto empleo público improductivo se requiere poner las mismas exigencias laborales a los empleados públicos que a los privados, de modo de evitar la competencia desleal.

Los mercados de trabajo eficientes y adaptables requieren: la eliminación de las barreras a la movilidad, el rápido ajuste de los salarios y que los trabajadores cuenten con los conocimientos y hábitos de trabajo adecuados necesarios para aprovechar las nuevas oportunidades. La mayor flexibilidad no necesariamente conduce a un mayor empleo, sino que podría traducirse en una mayor rotación; el efecto de la flexibilización sobre la oferta de trabajo podría resultar positivo. La inversión en capital humano es indispensable para emplear a la gente con el “máximo de productividad y remuneración, y es el instrumento para ampliar la cohesión social y generar la inclusión de aquellos a los cuales el cambio los desplaza permanentemente”⁸⁶. Una alternativa es que el gobierno apoye y reglamente los mercados privados que ofrecen readiestramiento a trabajadores desplazados, para quienes el rendimiento puede ser elevado (Argentina ha adoptado este modelo) concentrando su acción directa sobre los grupos desfavorecidos, como las mujeres solteras con hijos y las personas con discapacidades. En la asistencia en la búsqueda de empleo, aunque en ciertos países industriales no ha dado resultados, las oficinas públicas de empleo pueden tener un aporte relevante. Se debe tener en cuenta que las medidas tendientes a flexibilizar el mercado de trabajo (empleo joven) en Argentina no han tenido todavía efectos perceptibles ni sobre el empleo ni sobre la tasa de desocupación.

⁸⁰ Véase declaraciones Carola Pessino, julio de 1996, en Página 12.

⁸¹ Véase Gerchunoff, Pablo, julio de 1996, declaraciones en Página 12.

⁸² Véase Artana, Daniel, julio de 1996, declaraciones en Página 12.

⁸³ Supuesto que la situación fiscal mínimamente las habilita.

⁸⁴ Véase Broda, M. A., julio de 1996, en El Economista.

⁸⁵ Véase Mondino, Guillermo, julio de 1996, declaraciones en Página 12.

⁸⁶ Véase López Murphy, R., julio de 1996, declaraciones en El Economista.

Un problema de un mercado laboral desregulado y sin barreras de salida, es que los incentivos económicos pueden llevar a los empresarios a desprenderse de equipos de trabajadores cuyos integrantes tenían la característica de rendir más trabajando junto a sus compañeros (mayor productividad). “Conformado un nuevo equipo, la rotación acelerada para buscar salarios más bajos o la sustitución de trabajo por capital, terminarán desarticulándolo. Los costos bajan, pero el efecto sobre la productividad será ambiguo: el capital por hombre aumentará pero el producto por hombre no necesariamente, ya que el rendimiento colectivo se verá afectado por la inestabilidad de los planteles”⁸⁷.

Las instancias laborales que deben revisarse son: el régimen de negociación colectiva, el de asociaciones sindicales, las normas que dificultan la movilidad interna de los trabajadores (incorporadas a las leyes de jornada y de contrato de trabajo), las normas de despido y régimen de indemnización, el seguro de desempleo, los programas de empleo y el de las obras sociales. La desregulación de las obras sociales no sólo reduciría el costo laboral directo, sino también el indirecto; favorece tanto al trabajador como al empresario. Mantener estos regímenes es tener una tasa de riesgo-país más elevada que el resto de los países emergentes, y un sesgo a utilizar menos mano de obra.

La reforma laboral debe acompañarse con cambios en la cultura de la gestión por parte de las empresas. Los empresarios deben priorizar la movilidad interna y el reciclaje profesional de los trabajadores antes que el despido; negociar con los sindicatos los sacrificios de la reconversión, pero también los beneficios derivados de las mejoras de la productividad del trabajo; renovar las técnicas de gestión de los recursos humanos y de las relaciones laborales; mejorar los canales de comunicación con sus trabajadores, y proscribir las prácticas antisindicales⁸⁸.

Con respecto al empleo informal es preciso eliminar las distorsiones desfavorables para los trabajadores; la carga de impuestos y reglamentaciones que pesa sobre las actividades del sector formal debe ser moderada.

Un problema acuciante de la autoridad es que continuas e inadecuadas prácticas de política económica-social del pasado la ha ido dejando sin margen para la concreción de políticas eficaces para favorecer la reducción del volumen de desempleo. Así como la hiperinflación de fines de los Ochenta y comienzos de los Noventa ha dejado su profunda marca respecto a las políticas económicas que la ciudadanía valora, de persistir el elevado desempleo la sociedad, a través de complejos procesos de recomodamiento de sus creencias y aceptaciones, generará, en defensa propia, los mecanismos que la habilitarán a su resolución.

Bibliografía

- ADEBA, Desafíos y Opciones Para Crecer, 10ª Convención, Ediciones Manantial SRL, Bs As, 1994.
- Agulla, J. C., Educación, Sociedad y Cambio Social, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1973.
- Alberguci, R., Ley Federal y Transformación Educativa, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1995.
- Alfei, B., et Al., “Educación y Mujer”, en *Propuesta Educativa*, Flacso, Buenos Aires, 1992.
- Anuario estadístico de la República Argentina, INDEC, 1993.
- Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El Mundo del Trabajo, Washington, 1995.
- Bustos, P., Más allá de la Estabilidad, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995.
- Beccaría, L. y N. López, “Reconversión productiva y empleo en la Argentina”, en: Bustos, P.
- Blaug, M., The Economics of Education, Penguin Books, Harmondsworth, 1972.
- Bour, J. L. et Al, “Costos laborales en el Mercosur”, en: El Mercado Común del Sur, FIEL - CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, junio de 1992.
- Bour, J. L., “Mercado de trabajo y productividad en la Argentina”, Buenos Aires, 1994.
- Bour, J. L., “Los cambios en la oferta de trabajo”, en: Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, Junio 1995.
- Bour, J. L., “Los costos laborales en la Argentina”, en: Libro blanco.
- Bour, J. L., “Migraciones externas y su impacto en la oferta de trabajo”, en Libro blanco.
- Canitrot, A., “Presentación general”, en: Libro blanco.
- CEPAL - UNESCO, Educación y Conocimiento: Transformación Productiva con Equidad, Chile, 1992.
- CEPAL, La Juventud en América Latina y el Caribe, Estudios e Informes de la Cepal N° 47, Chile, 1985.
- Clarín Económico, varios números.
- Conesa, E. R., Desempleo, Precios Relativos y Crecimiento Económico, Depalma, Buenos Aires, 1996.
- Corden, W. M., Política Comercial y Bienestar Económico, Ediciones Ice, Madrid, 1978.
- De La Balze, F. (compilador), Reforma y Convergencia. Ensayos sobre la Transformación de la Economía Argentina, ADEBA - CARI, Buenos Aires, 1993.

⁸⁷ Véase, Gerchunoff y Machinea, 1995.

⁸⁸ Véase Caro Figueroa, Armando, julio de 1996, declaraciones en El Economista.

- Díaz Cafferata, A. y A. J. Figueras, "Desempleo regional en la Argentina: tendencias y ajuste estructural", en: II Encuentro Internacional de Economía, CIEC, Córdoba, Junio 1995.
- Díaz Cafferata, A., "Shock Tecnológico, Obsolescencia del capital, y Desocupación en la Transición de la Apertura Comercial", en: Anales de la AAEP, XXIX Reunión Anual, UNLP, 1994.
- Echart, M. et Al., "Educación y Mercado de Trabajo en Argentina", en: ADEBA, 10ª Convención Anual de Bancos Privados, Buenos Aires, agosto de 1994.
- El Cronista Comercial, varios números.
- El Economista, varios números.
- Ferreira, H., "Educación para el trabajo. Trabajo en la educación", Novedades Educativas, Bs As, 1996
- FIEL, El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma, Buenos Aires, noviembre de 1995.
- Filmus, D. (compilador), Para que sirve la escuela, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1993.
- Filmus, D., Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de Fin de Siglo, Editorial Troquel, Bs As, 1996.
- Freeman, R., "Labour Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy*, Abril, 1988.
- Gallart, M. A., "Formación, Educación y Desempleo en la Argentina", en: Libro blanco.
- Gerchunoff, P. y J. L. Machinea, "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", en: Bustos, P.
- Gerchunoff, P. y O. Kacef, "Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo", mimeo, Instituto para el Desarrollo Industrial, 1994.
- Giordano, O. y A. Torres, "Reflexiones en torno a la reforma de la legislación laboral", en: *Estudios*, Año XVII, N° 68, IEERAL, Córdoba, ene-marzo: 1994.
- Goldín, A., "Regulaciones laborales y empleo", en: Libro blanco.
- Grassi, E. y otros, "Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural", editorial Espacio, Buenos Aires, 1994.
- Hillert, F. y otros, "El sistema educativo argentino. Antecedentes y Formación", Cartago, Bs As, 1985.
- Iglesias, E., "Hacia un nuevo consenso Latinoamericano", BID, New York, 1992.
- Isuani, E., R. Lo Vuolo, y E. Tenti F., El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis, Ciepp, Bs As, 1991.
- La Nación, varios números.
- La Voz del Interior, varios números.
- Layard, R., S. Nickell y R. Jackman, Unemployment, Oxford University Press, 1991.
- Lillien, D., "Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment", *Journal of Political Unemployment*, agosto, 1982.
- Lindbeck, A., Unemployment and Macroeconomics, MIT Press, Cambridge, Mass., 1993.
- Lindbeck, A., y D. Snower, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, MIT, 1988.
- Lo Vuolo, R. M., "Estabilización, ajuste estructural y política social", en: Bustos, P.
- Lodovici Sameck, G., "El desempleo en Europa", *Boletín Informativo Techint* n° 284, oct-diciembre 1995.
- Llach, J. J., "Mercados de trabajo, términos del intercambio externo y salarios reales. La Argentina y América Latina 1940-1985", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Bs. As, 1987.
- Llosas, H., "Desempleo", en: Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXIX Reunión Anual, tomo III, Universidad Nacional de La Plata, 1994.
- Massei, M., "La flexibilidad laboral y la Ley Nacional de Empleo", *Revista de Economía* Banco de la Provincia de Córdoba, n° 66, XLIII, ene/marzo 1992.
- Massei, M., "Ley de Accidentes de Trabajo: necesidad de su reforma", *Revista de Economía* Banco de la Provincia de Córdoba, n° 64, , XLII, Jul/Sept 1991.
- Medina Echavarría, J., Filosofía, Educación y Desarrollo, ILPES-Siglo XXI, México, 1970.
- Ministerio de Economía, "Argentina en crecimiento", Buenos Aires, 1994.
- Ministerio de Economía, Informe económico N° 13, Primer Trimestre de 1995.
- Minujin, A. et Al., Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: Efectos de la Crisis en Argentina, Unicef, Bs As, 1992.
- Mizrahi, L., "Los costos emocionales del desempleo", en *Página 12*, pág 24, Bs. As, 18.01.1996.
- Montoya, S. y A. Torres, "Integración de los mercados laborales de Argentina y Brasil: estructura productiva, demográfica y social de Argentina y Brasil", en: El Mercosur, IEERAL, MRE y Culto, Bs As, junio 1992.
- Montoya, S. y J. Dutari, "Infortunios laborales: evaluando las opciones para Argentina", *Estudios*, Córdoba.
- Montoya, S. y O. Mitnik, "Acumulación de capital humano: Determinante de la pobreza?", en: Anales de la AAEP, XXIX Reunión Anual, tomo IV, Universidad Nacional de La Plata, 1994.
- Montoya, S., "Capacitación y reentrenamiento laboral - Argentina durante la transición" *Estudios*, Año XIX N° 76, ene-marzo 1996.
- Montuschi, L., "Tendencias de corto y largo plazo del empleo en la Argentina", CEMA, Documentos de Trabajo N° 110, Febrero de 1996.

- Montuschi, L., "La distribución de los ingresos en el sector manufacturero argentino a dos años del Plan de Convertibilidad", CEMA, Documentos de Trabajo n° 92, Buenos Aires, sept. 1993.
- Montuschi, L., "Objetivos de los sindicatos y militancia sindical. Tendencias y perspectivas con especial referencia al caso argentino", CEMA, Doc. de Trabajo N° 102, Bs. As, marzo 1995.
- Montuschi, L., "Perspectivas de los mercados laborales ante la integración del Mercosur", CEMA, Documentos de Trabajo N° 88, Buenos Aires, oct. 1992.
- Montuschi, L., "Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo de pleno empleo", Económica n° 2, Universidad de La Plata, año 1994.
- Montuschi, L., "Perspectivas del sindicalismo ante las nuevas características del empleo y de las instituciones laborales", en: AAEP, XXV Reunión Anual, Universidad Nacional del Sur, 1990.
- Montuschi, L., "Sindicatos y conflictos laborales. Evolución y tendencias recientes". Anales de la AAEP, XXX Reunión Anual, Universidad Nacional de Río Cuarto, 1995.
- Monza A., "La situación ocupacional argentina", en: Minujín, Alberto (editor), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1993.
- Monza, A., "Costo laboral y competitividad internacional", Estudios del trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, N° 6, Bs. As., Agosto-diciembre: 1993.
- Monza, A., "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina", en: Libro blanco, OIT, "Desempleo: perspectivas inquietantes", Revista de la OIT, Trabajo N° 8, 1994. Página 12, Varios números y artículos.
- Pessino, C., "La anatomía del desempleo", Desarrollo Económico, vol. 36, verano de 1996.
- Pessino, C., "From aggregate shocks to labor market adjustments: shifting of wage profiles under hyperinflation in Argentina", CEMA, Documentos de Trabajo n° 95, Bs. As, dic. 1993.
- Pessino, C., "Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: from hyperinflation to estabilization and beyond", en: Anales de la AAEP, XXX Reunión Anual, UNRC, 1995.
- Phelps, E. S., "A review of unemployment", Journal of Economic Literature, vol XXXV, N° 3, september 1992.
- Riquelme, R., "La educación para el mundo del trabajo", en "Debates pendientes en la implementación de la Ley Federal de Educación", Colección Reflexión y Debate, Novedades Educativas, Buenos Aires, 1996.
- Riquelme, R., "La comprensión del mundo del trabajo en la enseñanza media", Mimeo, Buenos Aires, 1993.
- Romer, P., "Increasing Returns and Long Run Growth", JPE, vol. 94, n° 5, Chicago, 1986.
- Schenone, O., "El desempleo en la Argentina, 1992-94", en: Desafíos y Opciones Para Crecer, ADEBA, 10ª Convención Anual, Ediciones Manantial S.R.L., Buenos Aires, 1994.
- UNESCO, Sobre el Futuro de la Educación hacia el año 2000, Narcea, Madrid, 1990.
- Weinberg, G., Modelos Educativos en la Historia de América Latina, Unesco-AZ Editora, Bs As, 1995.
- World Bank, The East Asian Miracle, Oxford University Press, 1994.

Comment: Página: 46