

# HACIA EL PLAN FENIX DE LA CRISIS ACTUAL AL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

**Área temática 5: Políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso.**

## Promoción del empleo y derechos laborales

Dr. Julio César Neffa <sup>1</sup>

### Introducción

Este documento no pretende tratar de manera completa y agotar un tema amplio y que es de una gran complejidad. Su propósito es simple y está acotado: ofrecer elementos para comenzar la discusión con nuestros colegas y facilitar la tarea de los coordinadores.

A pedido de los organizadores, nuestro objetivo se ha restringido a un breve diagnóstico de lo que sucede en el mercado de trabajo, los desafíos teóricos que ello implica para los ámbitos universitario y de ciencia y técnica en los cuales nos desempeñamos, y el enunciado de una serie de políticas que se han identificado a partir de la experiencia internacional que son susceptibles de aplicarse en el país. Se prevé que otros ponentes van a tratar los temas relacionados con la pobreza, la distribución del ingreso, las políticas sociales (incluyendo las que se refieren a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad social) y la situación de sectores específicos desprotegidos.

Para su redacción hemos recurrido a los estudios e investigaciones que se llevan a cabo en el CIEL PIETTE del CONICET, por parte de varios equipos compuestos por profesionales de diversas disciplinas científicas y que han dado lugar a varias publicaciones que pueden ser de utilidad a quienes deseen profundizar esta reflexión <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lic. en Economía Política (UBA) Doctor en Economía del Trabajo (U. de París), Investigador Superior del CONICET, Prof. Titular Ordinario en la Fac. de Ciencias Económicas de la UNLP, Director el Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA y Director del CEIL PIETTE del CONICET. (E-mail: postmaster@piette.edu.ar)

<sup>2</sup> Julio C. NEFFA, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996)*, EUDEBA/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As., 1998, 510 págs.

Jérôme GAUTIÉ, Julio C. NEFFA, *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As., 560 pags.

Julio C. Neffa, Demian Panigo, Pablo Pérez, *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, 2000, 95 págs.

Julio C. Neffa, *Las innovaciones científicas y tecnológicas. Una introducción a su economía política*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, Lumen, 2000, 402 pág.

## **I.- EVOLUCION, SITUACION Y TENDENCIAS**

### **A) Evolución y situación de la PEA en el largo plazo (1974-2001)**

Crecieron desde mediados de la década de los 80 las tasas de actividad debido a:

- la elevación de la tasa general de actividad femenina
- el aumento de la tasa de actividad de las personas de edad avanzada, de ambos sexos
- el impacto de las migraciones internacionales, compuesta en su mayoría por personas adultas.
- la eliminación del servicio militar obligatorio que levanta una restricción en la búsqueda de empleo.

Se constata la disminución de las tasas de actividad de jóvenes, a causa de :

- un mayor acceso y permanencia en el sistema escolar, pero elevada deserción
- el desajuste entre requerimientos de calificaciones y el contenido de la formación

Destrucción de empleos y disminución de la demanda de fuerza de trabajo, que los desalienta.

Como tendencia en el futuro se mantendrá, aunque a un ritmo más lento, la tendencia al crecimiento de la PEA, debido a la mayor participación de las mujeres, al elevado desempleo, y al efecto ingreso para compensar por parte de las familias el deterioro del salario real.

### **2.- Evolución y situación de la Población Económicamente Inactiva (PEI)**

Disminuye el porcentaje de la P. E. I., porque crecen las tasas de actividad, pero dentro de aquella crece el porcentaje de trabajadores desalentados, fenómeno que se constata cuando entre una onda y otra de la EPH bajan las tasas de actividad al mismo tiempo que crece el desempleo y el subempleo.

Como tendencia se postula que dentro de la PEI crecerá el sector de los trabajadores desalentados y el de los jóvenes que deberán permanecer por ley en el sistema escolar, por lo cual hasta los 16 años no deberían ingresar en el mercado de trabajo.

### **3.- Evolución y situación del desempleo**

El desempleo creció a tasas muy elevadas cuando se produce un estancamiento económico o una recesión, aunque cuando la situación mejora, disminuye a un ritmo más lento que el crecimiento del producto. Pero durante la

década de los 90 se dio la coincidencia de elevadas tasas de crecimiento del PBI y de desempleo. Sus características son:

- fuerte aumento de las tasas de desempleo, de varones y mujeres, pero mas las de mujeres
- aumento de las tasas de desempleo de los jóvenes
- discriminación: aumenta las tasas de desempleo de mujeres jóvenes.
- aumento del desempleo de larga duración, más en el caso de las mujeres y de los jóvenes
  - el desempleo afecta a trabajadores cualquiera sea su nivel de instrucción, sobre todo que afecta mas a los que tienen reducida escolaridad formal y bajas calificaciones, pero se observa recientemente un crecimiento del desempleo de los profesionales de ciertas disciplinas
  - el desempleo adopta el comportamiento de **histéresis**, es decir que se mantiene elevado a pesar de que se modifiquen las condiciones que lo hicieron emerger.

Como tendencia, todo hace prever que, aunque vuelva a crecer la economía, durante varios años permanecerá un desempleo elevado y persistente, pudiendo incluso aumentar.

#### **4.- Evolución y situación del subempleo**

En el largo plazo se observa un aumento continuo de las tasas de subempleo, es decir de los trabajos temporarios, estacionales, de tiempo parcial, así como las "changas", sin estabilidad y de baja calidad.

En la onda EPH de octubre de 2001 se logró el triste "récord" histórico del conjunto constituido por las tasas de desempleo más subempleo.

#### **5.- Cambios en la estructura del empleo**

La distribución sectorial del empleo se ha desequilibrado, creciendo en los servicios y actividades terciarias, pero en detrimento del número absoluto de empleos en la industria y de la construcción.

Dentro de las empresas privadas se produce un desplazamiento de trabajadores de edad avanzada y su reemplazo por jóvenes seleccionados de manera más exigente (porque sus costos laborales son más bajos, tienen menos exigencias en cuanto a salarios y condiciones de trabajo en el momento de ingresar, poseen calificaciones teóricas mas adaptadas a las nuevas tecnologías, ofrecen menos resistencias a las NTIC y NTO, sus tasas de afiliación y de adhesión a las organizaciones sindicales son bajas).

Se ha incrementado la tasa de empleo femenina en todos los sectores.

Se ha feminizado el empleo en ciertas ramas de actividad donde antes predominaba el empleo masculino, debido a la incorporación de nuevas tecnologías y a la elevación del nivel educativo y de calificaciones de las mujeres. La

consecuencia es un mayor equilibrio cuantitativo de la distribución sectorial del empleo según género, sin que la igualdad de oportunidades se haya logrado.

El Sector Informal Urbano permanece a un alto nivel en términos relativos e incluso puede haber crecido en términos absolutos.

El Trabajo no registrado o en negro ha aumentado a un fuerte ritmo pero siempre es subdeclarado, de manera que su peso real puede ser mayor.

Se ha intensificado el proceso de migraciones internas rurales, dentro del mismo sector rural y hacia las ciudades, primero a las ciudades capitales de sus provincias y desde allí hacia el Gran Buenos Aires y a las grandes ciudades y capitales de provincia.

## 6. Los cambios en la calidad del empleo

Dentro del sector de trabajadores contratados formalmente, se ha incrementado por una parte el porcentaje de los empleos con contratos de trabajo legales pero de carácter precario (temporario, de temporada, de duración determinada, formas promovidas de empleo) es decir sin garantía de estabilidad y sin dar lugar a indemnizaciones en carácter de preaviso y despido y por otra parte los contratos regidos por el derecho civil o comercial (siendo el caso más frecuente la facturación por la venta de servicios) sin dar lugar a una relación de dependencia.

Los desempleados que tienen una cierta calificación o que han adquirido una experiencia profesional, que disponen de recursos escasos y que deciden asumir un cierto riesgo emprendedor, adoptan como estrategia de sobrevivencia la inserción en el llamado sector informal, es decir no asalariados, y que en el contexto actual es sinónimo de incertidumbre y de bajos ingresos.

Al mismo tiempo que se produce un aumento del desempleo y del subempleo se constata un fuerte y sostenido incremento del pluriempleo y de la duración horaria promedio de la jornada de trabajo.

La crisis ha hecho más intensa y despiadada la competencia de las empresas en un mercado cada vez más estrecho, para conservar sus partes de mercado o disminuirlas lo menos posible, y esto las lleva a racionalizar el uso de la fuerza de trabajo en el sentido de reducir la planta de personal al mínimo indispensable para producir los bienes y servicios que tienen demanda asegurada, buscar la disminución de sus costos salariales (incluso nominales), a fortalecer la disciplina de trabajo, a incrementar la productividad e intensificar el trabajo. La subcontratación y las nuevas relaciones con los proveedores son utilizadas para reducir la plana permanente de personal. Para no generar o mantener una relación salarial, las empresas recurren cada vez más a la "para-subordinación" es decir que se crea la dependencia económica de un trabajador respecto de un empleador sin que exista una relación jurídica de dependencia, transfiriendo hacia "terceros" el riesgo empresario. El resultado de todo ello es un deterioro de las condiciones y medio ambiente de trabajo, como lo reflejan las estadísticas suministradas por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

Para los desempleados, las alternativas se redujeron. Sólo un bajo porcentaje (entre el 5 y el 8%) puede acceder al beneficio del seguro de desempleo (cuyo monto ya era bajo y no se ajusta al ritmo de la inflación) y el resto sobrevive haciendo changas o trabajos ocasionales poco remunerados (figurando como subempleados), solicitando las ayudas y asistencia social a instituciones públicas o privadas, recurriendo a sus familiares y amigos, mendigando en la vía pública, y cayendo en la pobreza e indigencia. Si bien no se dispone de estadísticas actualizadas y confiables, existe consenso para afirmar que en nuestros días su numero y porcentaje ha crecido hasta el punto de lograr sus máximos valores históricos. Pero esos fenómenos no solo afectan a la vida personal y familiar, provocando conflictos o acelerando rupturas de vínculos familiares, sino que tienen una amplia repercusión societal. El problema ya no es solamente la pobreza, sino también la fragmentación, la fractura y la exclusión social hacia donde han sido arrojados millones de nuestros compatriotas.

Al igual que lo sucedido en los países capitalistas industrializados durante el periodo del desempleo elevado y masivo, existe en nuestro país una correlación muy estrecha entre esas situaciones y por otra parte la mendicidad, la prostitución, los delitos menores contra la propiedad, la delincuencia, el vagabundaje y las personas que habitan en la vía pública y sin domicilio fijo, el abandono de niños de corta edad, la drogadicción utilizando productos de fácil acceso y bajo costo.

## II.- LA AGENDA QUE ESTA SITUACION NOS IMPONE

El drama del desempleo, el subempleo, la precariedad, la pobreza y la exclusión social nos interpela y constituye un tremendo desafío al medio académico. Además del compromiso personal que cada uno de nosotros debe asumir en función de su posición socio económica, sus concepciones ideológicas y políticas, y desde el lugar donde se desempeña profesionalmente, es necesario que colectivamente, desde la universidad y los centros de investigación cumplamos una función social para analizar, comprender, interpretar esos fenómenos y proponer soluciones alternativas.

Pero para ello nada es más práctico que una buena teoría.

Como ya es aceptado de manera generalizada, no existe un "pensamiento único" en las ciencias sociales y económicas, y por lo tanto debemos esforzarnos por estudiar estos fenómenos aceptando el pluralismo teórico y metodológico, desde diversos enfoques, promoviendo la confrontación de los mismos para poder comprender este problema en sus múltiples dimensiones.

Por esa causa, y ante las limitaciones que ha manifestado la teoría neoclásica para interpretar este problema y proponer soluciones, nada nos impide para que en el medio académico promovamos el estudio sistemático de otros enfoques teóricos, más adecuados a la realidad, y la realización de investigaciones con una actitud abierta hacia las otras ciencias sociales.

Frente a las explicaciones que postulan el carácter voluntario del desempleo, debido a la negativa de los demandantes de empleo para aceptar los salarios que ofrecen los empleadores de acuerdo a lo que estiman que es la productividad marginal de esas personas (cuyas recomendaciones de política están centradas principalmente en la disminución de los salarios, la reducción de los demás costos laborales, la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo, las reformas de la legislación del trabajo para que las relaciones de laborales se concreten de manera individual en el seno de las unidades productivas), debemos estimular el estudio -no dogmático- de las teorías keynesianas en sus diversas variantes, marxistas, regulacionistas, institucionalistas, convencionalistas y segmentaristas sobre el empleo y el desempleo.

De allí surgirá que la fuerza de trabajo no es una mercancía como las demás y que el salario no es un precio como los otros, que su valor de uso es superior a su valor de cambio, que no existe propiamente un mercado de trabajo que funcione en condiciones de competencia pura y perfecta (cuyas hipótesis son agentes que actúan individualmente, la transparencia del mercado, el acceso completo a la información, la plena movilidad de los factores, la eliminación de restricciones institucionales, la igualdad de recursos y de poder entre buscadores de empleo y empleadores, etc.) o con pocas restricciones. Por el contrario, todos los agentes no se desempeñan en la economía buscando de cualquier manera la maximización de sus beneficios, la oferta y demanda de fuerza de trabajo actúan de manera interdependiente, el nivel de la oferta de fuerza de trabajo se determina con intervención de la unidad familiar y no

de cada individuo, y que la demanda efectiva y el régimen de acumulación del capital son las variables que determinan el nivel de la demanda de fuerza de trabajo.

A término, la reducción de los salarios, con sus implicaciones sobre la demanda efectiva no hace sino reforzar el círculo vicioso del desempleo. La desigualdad en materia de ingresos y la concentración de los mismos, vía la heterogeneidad de la demanda, generan o incrementan el desempleo. Esto y la individualización de las relaciones de trabajo generan conflictos y desigualdades dentro de las unidades económicas que desestimulan a los trabajadores para producir de manera eficiente.

A veces sorprende que nuestros estudiantes próximos a graduarse no hayan tenido en el plan de estudios la posibilidad de estudiar en profundidad otros enfoques de teoría económica que no sea el "pensamiento único" dominante. Pero la modificación de esta situación está en nuestras manos.

### **III.- ALGUNAS POLITICAS ESPECIFICAS PARA COMBATIR EL DESEMPLEO, EL SUBEMPLEO Y LA PRECARIEDAD.**

A) Las tradicionales políticas "pasivas", es decir el Seguro contra el desempleo, la presión para reducir la oferta de fuerza de trabajo (recurriendo a las jubilaciones anticipadas, los retiros voluntarios, la prolongación de la escolaridad obligatoria, etc.), poner obstáculos institucionales a la inmigración de los países vecinos (que pueden tener una dimensión xenófoba o racista), las asignaciones familiares cuyo objetivo final sea estimular que las mujeres no ingresen en el mercado de trabajo y permanezcan en el ámbito doméstico, las políticas de empleo transitorio, las ayudas económicas otorgadas para combatir la pobreza, etc. **son urgentes y necesarias pero no suficientes**, cuando estamos frente a problemas persistentes y de esta magnitud.

Cabe recordar que el tradicional Seguro contra el desempleo por sí mismo no crea empleos, sino que consiste en una asignación de recursos para asegurar al mismo tiempo la reproducción de la fuerza de trabajo y alimentar la demanda efectiva.

B) Las mismas deben ser complementadas con políticas "activas", a las cuales pensamos que se debe asignar mayor prioridad y recursos Podemos hacer una lista recordando las más importantes:

1.- La creación de un Servicio Público de Empleo (SPE) para socializar la información, actuar como un intermediario para acercar y poner en relación los empleadores y los buscadores de empleo, haciendo una prospección de los empleos a crearse o vacantes. Para ser eficaz debe funcionar de manera directamente articulada con el Seguro contra el Desempleo y el Sistema de formación y reconversión profesional. Una atención especial se debería otorgar en el SPE a las tres categorías más discriminadas: los jóvenes de ambos sexos que buscan su primer empleo, los varones y mujeres jefes de hogar desocupados con bajas calificaciones profesionales,

los desocupados de larga duración que en caso de permanecer en esa situación corren el riesgo de perder sus calificaciones y disminuir la propensión a trabajar.

2.- Modernizar el sistema de relaciones de trabajo y reformar la legislación recientemente flexibilizada (objeto de sospechas de corrupción) para proteger a los asalariados contra los despidos arbitrarios (haciéndolo más difícil y costoso) y para compensar la desigualdad substancial que existe entre los buscadores de empleo y los empleadores que son quienes tienen los recursos, el poder, la iniciativa y la ultima palabra en el proceso de selección y reclutamiento.

3.- Reformar el sistema educativo y en especial la educación técnica y la formación profesional, para tomar debidamente en cuenta el intenso proceso de incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales, - que es sin dudas una condición necesaria para mejorar la productividad y la calidad- y para articular estrechamente durante la vida escolar la enseñanza áulica con la experiencia laboral de los jóvenes trabajando en situación real. Esta política contrasta con las consecuencias que implicó el desmantelamiento del CONET.

4.- Establecer un sistema de educación permanente, para que los trabajadores actualmente en actividad puedan acceder, durante su tiempo de trabajo y sin pérdida de salarios, a la actualización y al perfeccionamiento de sus conocimientos y al mismo tiempo adquirir la experiencia que requieren los procesos innovativos tanto a nivel tecnológico como organizacional para funcionar eficazmente. De esa manera en caso de quedar desempleados tendrán mas posibilidades de acortar su paso por el mercado de trabajo.

5.- Generar desde el sector público empleos de utilidad colectiva y "empleos de proximidad" (vinculados con el mejoramiento del habitat y el cuidado de medio ambiente, la realización de actividades que no tienen un carácter propiamente mercantil como por ejemplo ayudar a cuidar a las personas ancianas en su casa, hacer gestiones en su nombre, atender enfermos en sus domicilios, desarrollar actividades de apoyo escolar para niños y jóvenes con dificultades de aprendizaje, promover actividades culturales y deportivas a nivel barrial). Estos puestos de trabajo deberían reservarse para que los trabajadores de menor nivel de formación profesional y con poca experiencia laboral puedan realizar un proceso de aprendizaje que los habilite para insertarse luego en empleos estables y mejor remunerados. Existe a ese nivel un verdadero "yacimiento de empleos", que no sabemos explotar.

6.- Estimular y promover mediante créditos adecuados y la asistencia técnica de las universidades y centros de investigación el espíritu emprendedor entre los profesionales y técnicos que, a pesar de sus conocimientos y experiencia acumuladas, han sido víctimas de los drásticos procesos de reconversión producidos por los procesos de privatización, las crisis y la recesión, para que creen pequeñas o micro empresas y generen empleos -viables y sustentables- para ellos y para otros.

7.- Estimular mediante políticas crediticias y fiscales, y la creación de servicios de asistencia técnica y de apoyo a la gestión, la actividad de las pequeñas y medianas empresas que debido a su débil composición orgánica del capital, y su flexibilidad

productiva, tienen mas posibilidades de crear empleos que las empresas de mayor dimensión para producir la misma cantidad de productos

8.- La reducción de los costos salariales, mediante subsidios monetarios a los empleadores, políticas crediticias, fiscales y de seguridad social, para estimular que cuando las empresas existentes necesiten incorporar nuevo personal, contraten a trabajadores con bajas calificaciones o que han permanecido durante mucho tiempo desempleados.

Se podría extender esta lista, pero no es este el lugar ni el momento. Basta con leer los trabajos de la OIT y de la OCDE para completarla.

#### **IV.- POLITICAS DE CARACTER ESTRUCTURAL**

Para concluir, queremos poner el acento en varias medidas de carácter estructural que deben adoptarse de manera necesaria para generar empleos genuinos, convenientes (es decir adecuados a las calificaciones y expectativas de los trabajadores) y de calidad.

1.- El crecimiento económico sostenido, pero no de cualquier tipo; debe ser un "crecimiento rico en empleos" graduando la introducción de los bienes de capital y las nuevas tecnologías para que la elasticidad del empleo respecto del producto sea elevada. El solo crecimiento durante varios años no basta, aunque sea elevado. Cabe recordar que durante la década pasada, coexistieron tasas elevadas de crecimiento del PBI con un fuerte incremento del desempleo y subempleo. Los estudios de Alfredo Monza ponen de manifiesto que *caeteris paribus*, solo tasas superiores al 5% anual, y sostenidas durante muchos años, harían posible comenzar a reducir sensiblemente las tasas actuales de desempleo. ¡Que lejos estamos de esto!

2.- Acelerar los procesos de reconversión del sistema productivo para anticiparse a las crisis endógenas y exógenas, acelerados por el proceso de mundialización de la producción, porque las recesiones son destructoras de empleos, y construir una nueva inserción en la división internacional del trabajo, buscando una especialización industrial que valorice nuestros recursos naturales con un fuerte contenido en valor agregado y conocimientos, que sea más competitiva que la actual. Esta tarea requiere una vigorosa y sostenida política industrial, como la que propuso el Plan Fénix, de la cual desgraciadamente carecemos desde hace más de una década.

3.- El desarrollo económico y social a nivel regional y local para valorizar los recursos naturales existentes, utilizar las capacidades empresariales y la fuerza de trabajo disponible, creando y fortaleciendo las empresas, para generar empleos genuinos y retener la mano de obra.

4.- Una de las medidas que tienen un efecto substancial inmediato pero de una sola vez, es la reducción de la duración máxima legal del trabajo y de las horas extraordinarias. A nivel internacional, solo Estados Unidos y Argentina han visto aumentar la duración anual del trabajo en la década pasada. Esa reducción permitiría, primero generar nuevos empleos y en segundo lugar preservar la vida y

la salud de los trabajadores. Obviamente que esta política para ser viable debe ir acompañada con un mejoramiento de los ingresos reales pues ¡debería bastar con tener un solo empleo y con una duración normal, para poder vivir dignamente!

5.- Quisiera concluir recordando que para poder poner en práctica todas esas políticas se necesita basarse en un reconocimiento formal y un fuerte apoyo presupuestario a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica para innovar en cuanto a los productos y los procesos, procurando articularlas de manera estrecha con las actividades productivas. Esa inversión no solo es altamente redituable sino que es también una condición para frenar el éxodo internacional de nuestros técnicos, profesionales, docentes e investigadores hacia otros países, drenaje que significa un vaciamiento de conocimientos y un derroche de recursos. Como asignatura pendiente tenemos la construcción de un verdadero sistema nacional de innovación.

Volviendo a lo que enunciamos en la segunda parte de este documento queremos concluir diciendo que, como el libre funcionamiento de las economías capitalistas produce necesariamente desequilibrios, especialmente en materia de cantidad y calidad de empleos, para combatir exitosamente ese desequilibrio se requiere una fuerte intervención del sector público, -lo cual no significa un incremento desproporcionado de funcionarios que vegetan en un Estado deficitario y predador- que sea capaz de formular e implementar planes, políticas y proyectos coherentes que sean susceptibles de una evaluación rigurosa, hecha a nivel regional y local con intervención de todos los sectores involucrados. Una vez más, el aporte de otras teorías económicas que reconozcan la importancia positiva de las instituciones puede sernos de una gran utilidad.

Buenos Aires, 15 de abril de 2002