

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jefatura de Gobierno

Dr. Aníbal Ibarra

Secretaría de Promoción Social

Dr. Daniel Figueroa

Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario

Lic. Rafael Veljanovich

Dirección General de Políticas Sociales

Sr. Roberto Arellano

Dirección Enlace de Recursos Institucionales

Lic. Susana Reca

DOCUMENTOS DE POLITICAS SOCIALES

COORDINACION EDITORIAL

Susana A. Reca

CONSEJO EDITOR

Ramón Altamirano. - Consultor ONU y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación

Fernando Calderón - PNUD. La Paz - Bolivia

Marcelo Cavarozzi - Universidad Nacional de San Martín

Laura Golberg - Universidad Nacional de San Martín

Graciela Di Marco - Directora General de Políticas Sociales - Universidad Nacional de San Martín

Javier Moro - Asesor Dirección Gral. de Políticas Sociales

Ricardo Murtagh - Subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario -GCBA- Universidad de Luján

Héctor Palomino - Universidad de Buenos Aires

Beatriz Schmuckler - Instituto Mora-México

Jorge Schvarzer - Director del Centro. de Estudio de Economía de la Empresa y el Desarrollo - Fac. Cs. Económicas - UBA

DISEÑO

Omar Alvarez

EQUIPO DE TRABAJO

Laura Berdeal

Cristina Beutner

Alejandra Lamberti

Graciela Moyano

José Sfeir

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 23

**La crisis del mercado de trabajo
y los distintos enfoques
sobre la solución del desempleo.**

Por Héctor Palomino

**Buenos Aires
1999**

Presentación	5
I. La crisis del mercado de trabajo en Argentina.	7
1. Percepciones de la crisis del mercado de trabajo en Argentina: la emergencia de la desocupación.....	7
2. Un panorama sobre la desocupación en los países industrializados: los diferentes contextos de emergencia de los problemas de empleo.....	10
3. América Latina: informalidad	16
4. Los problemas de empleo en Argentina.....	21
II. El desempleo y la transformación del mundo del trabajo.....	29
1. Las soluciones al desempleo vía el mercado de trabajo.	30
2. Las soluciones al desempleo vía la redistribución horaria de trabajo.....	33
3. Las soluciones al desempleo vía la redistribución sectorial de trabajo.....	36
4. Las soluciones al desempleo vía políticas sociales.....	38
5. El cambio en las reglas de juego.....	40
6. La solución al desempleo vía la generación de nuevas oportunidades de inversión. ...	43
7. Una conclusión provisoria.....	46

Presentación

La situación crítica del mercado de trabajo en Argentina trasciende el campo económico y suscita debates y controversias sobre cambios sociales y culturales más amplios. Las dificultades para transformar el trabajo en empleo, y éste en empleos bien remunerados, estables y protegidos se traducen, en términos de los conceptos que describen el mercado de trabajo, como diversas formas de desocupación, subempleo e inestabilidad en la inserción ocupacional. En este contexto, los mecanismos inscriptos en el propio funcionamiento de la economía que garantizaban en otros tiempos la existencia social, son erosionados por tendencias de diversa índole cuyo signo común es la precariedad en la inserción laboral.

Estas tendencias operan también más allá de nuestras fronteras, y adquieren formas y alcances diferentes según países y regiones. La generalización de estos fenómenos ha llevado a vincularlos con procesos de mayor amplitud que los del mercado de trabajo y que suponen modificaciones estructurales de los tipos de sociedad conocidos. Según algunos analistas, esos procesos pueden resumirse en la globalización económica, la revolución en las tecnologías de información y nuevas tendencias culturales vinculadas con la crisis de los modelos familiares tradicionales y la emergencia de una nueva conciencia ecológica. Esos procesos básicos estarían entronizando una nueva era caracterizada por redes de información como formas predominantes de vinculación social (la 'network society', en el decir de Castells, 1997). En esta perspectiva, la crisis de los mercados de trabajo adquiere una relevancia insospechada previamente, como síntoma de un proceso de cambio estructural de mucho mayor alcance y magnitud.

Aún cuando la perspectiva citada no fuera correcta, sería de todos modos indicativa de la experiencia generalizada en la población acerca de la crisis del mercado de trabajo, en el sentido que ésta pone en cuestión no sólo reglas económicas sino también la propia existencia social. Es por esto que al hablar de trabajo y empleo resulta necesario al mismo tiempo hacerse cargo de temas cuya vigencia no se circunscribe a agregados estadísticos de una disciplina particular de las ciencias sociales, sino que involucran también las expectativas -angustiosas muchas veces- de la población.

En síntesis, la cuestión del mercado de trabajo está atravesada por intereses académicos tanto como políticos y sociales. En el plano académico se vinculan con la teorización del cambio social en este "fin de milenio", mientras que en el plano político y social se vinculan con alternativas de acciones y políticas públicas destinadas a aportar soluciones a los problemas de la gente. A esta doble inscripción del tema se suman las dificultades para precisar sus características en nuestro país: el mercado de trabajo en Argentina presenta particularidades mayúsculas, tanto si se lo confronta con los enfoques teóricos usuales como si se lo compara con los de otros países. De allí que para situar localmente los problemas se requiera observar al mismo tiempo aspectos generales e idiosincráticos.

La organización del material elaborado para esta presentación sigue los lineamientos expuestos. En la primera parte, introductoria, precisaremos los temas vinculados con la crisis del mercado de trabajo en Argentina, estableciendo comparaciones con algunos países industrializados (de la UE y EE UU) por un lado, y con algunos países de América Latina (Brasil y México en particular) por otro.

En la segunda parte abordaremos los enfoques alternativos puestos en juego para la solución de los problemas de empleo. El mercado, la redistribución horaria y sectorial del trabajo, las políticas sociales, los subsidios universales y la emergencia de nuevas áreas de inversión, serán considerados en particular. Esos enfoques resumen a grandes rasgos las alternativas predominantes en la discusión sobre un tema que, reiteramos, trasciende nuestras fronteras. De allí que, en su desarrollo, apelaremos a las visiones de investigadores y analistas que en diversos países y desde perspectivas diferentes, tienen algo que decir sobre el tema.

Por último, presentaremos brevemente algunas conclusiones provisionales, menos con el afán de aportar una visión propia sobre el tema ya que, en última instancia, sólo cabría agregarla al final de una larga lista que incluiría perspectivas mucho más valiosas sin duda, que con el objetivo de estimular la discusión sobre orientaciones alternativas de políticas públicas. En esta dirección trataremos de deslindar algunas cuestiones básicas referidas a los tiempos sociales requeridos para la intervención de esas políticas, los horizontes de "corto" y "largo" plazo en su implementación, y advertir sobre las consecuencias y posibilidades de diversas opciones.

Finalmente quisiéramos anticipar aquí algo sobre el tema tratado que, más que una conclusión en sentido estricto, es sólo una intuición. Es la intuición que, muy probablemente, en materia de soluciones a los problemas de empleo, difícilmente pueda obviarse algún tipo de eclecticismo: son problemas demasiado complejos como para admitir soluciones únicas.

I. La Crisis del Mercado de Trabajo en Argentina.

1. Percepciones de la crisis del mercado de trabajo en Argentina: la emergencia de la desocupación.

La piedra de toque de la crisis contemporánea del mercado de trabajo en Argentina es la magnitud alcanzada por la tasa de desocupación abierta. La profundidad y rapidez de este crecimiento no tiene precedentes: entre mayo de 1993 a octubre de 1994 la tasa de desocupación abierta urbana de la Argentina pasó de 6% a 12%, y luego en mayo de 1995 a 18,6% de la PEA (población económicamente activa) urbana. En octubre '97 la tasa de desocupación declinó a 14% de la PEA; esta tendencia descendente de los últimos años no obsta para que este valor sea notoriamente más elevado que los registros históricos.

Un siglo atrás, en la época de constitución del mercado de trabajo urbano, éste presentaba una situación inversa a la actual: Argentina carecía de mano de obra suficiente en su territorio para abastecer su desarrollo agroexportador y apelaba a la inmigración extranjera proveniente básicamente de Europa para suplir esa carencia. Más tarde, a partir de los '30 y hasta mediados de siglo aproximadamente, el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones fue sostenido por las migraciones internas y de países limítrofes. Desde mediados de los '50 hasta mediados de los '70, la industria siguió constituyendo un motor de crecimiento económico, aún cuando la mayoría de los nuevos puestos de trabajo fueron creados en el comercio y los servicios urbanos. Desde mediados de los '70 hasta la actualidad la industria perdió dinamismo, la economía sufrió un proceso de estancamiento prolongado por casi dos décadas, y el mercado de trabajo comenzó a mostrar problemas de empleo. Pero éstos no se manifestaron en principio en términos de desocupación sino más bien como subempleo horario, creación de puestos de trabajo de baja productividad y problemas de empleo localizados en algunos mercados regionales.

Durante esos períodos operaron diversos mecanismos que tendieron a equilibrar la demanda y oferta en el mercado de trabajo:

- . Hasta los '30 el exceso de demanda fue cubierto por migrantes europeos; Argentina llegó a constituir, entre 1880 y 1930, el 2do. país americano en el volumen de recepción de esos migrantes, superado sólo por EE UU (y probablemente el primero si se considera el peso relativo de los inmigrantes respecto de la población local). Desde mediados de los '30 y durante los '40, los requerimientos de mano de obra fueron cubiertos por migrantes internos y de países limítrofes, que compensaron los déficits de la oferta de trabajo en las grandes ciudades.

- . Aún cuando los trabajadores asalariados constituyeron tempranamente una mayoría de la PEA, tendió a subsistir una proporción importante de cuentapropistas, pequeños empleadores y trabajadores familiares, característicos de la estructura ocupacional argentina. Más allá de las interpretaciones sobre el significado económico y social de estos "no asalariados", en la perspectiva del mercado de trabajo constituyeron un mecanismo de ajuste entre demanda y oferta de mano de obra, sobre todo a partir de mediados de siglo, cuando el período de exceso de demanda ya había quedado atrás. El

sendero del trabajo independiente o "cuentapropismo" constituyó desde temprano una posibilidad abierta que tendía a equilibrar el mercado de trabajo "del lado de la oferta".

. Otros mecanismos de equilibrio se vincularon con el desarrollo social de la Argentina. Aquí se destaca la capacidad de absorción de población en el sistema educativo, lo cual contribuyó tempranamente a restringir el ingreso de los jóvenes al mercado laboral, y también la expansión de la seguridad social que, a partir de los '50, estimuló la salida temprana del mercado de trabajo a los adultos de edad avanzada que accedían a la jubilación.

. Otro de los mecanismos de reequilibrio entre oferta y demanda fue el llamado "efecto desaliento": los desocupados que no consiguen empleo luego de un tiempo abandonan –al menos temporalmente– su búsqueda y pasan a engrosar las filas de los inactivos, por lo que dejan de ser registrados como desocupados en las estadísticas oficiales. Algunos estudios relevan esta franja de desempleados "ocultos", "desalentados" para ingresar al mercado de trabajo en las condiciones vigentes.

El crecimiento súbito de las tasas de desocupación abierta en los últimos años muestran que los mecanismos descritos, que tradicionalmente equilibraban el mercado de trabajo, no constituyen ya factores suficientes para absorber el excedente de oferta de trabajo. Las hipótesis que buscan explicar este crecimiento apuntan a diversas causas:

- a) Si bien la estructura ocupacional sigue mostrando un peso importante de cuentapropistas, pequeños empleadores y trabajadores familiares, este sendero de "autonomía" ya no llega a absorber plenamente el exceso de oferta de trabajo.
- b) La crisis del sistema de seguridad social y las bajas remuneraciones de los jubilados actuales tiende a prolongar la permanencia de éstos en el mercado de trabajo, a fin de sortear la incertidumbre sobre sus probabilidades de subsistencia futura.
- c) Las tendencias de polarización y aumento de las desigualdades en la estructura de distribución del ingreso afectan negativamente a los trabajadores de salarios más bajos y también a los sectores medios; en este contexto, la disminución de los ingresos de los jefes de familia derivadas de la desocupación o el subempleo, impulsa la búsqueda de trabajo de un número mayor de miembros del hogar que intentan compensar esa disminución.
- d) Por último, tanto el crecimiento vegetativo de la población como la tendencia sostenida de crecimiento de la participación laboral femenina, constituyen factores autónomos de crecimiento de la oferta laboral

Lo que llama la atención de este panorama general es que ni aún durante las dos décadas de estancamiento y alta inflación que precedieron la estabilización económica de 1991, la tasa de desocupación haya alcanzado los niveles que presenta actualmente. Es por eso que el crecimiento notable de las tasas de desocupación abierta en Argentina impactó con fuerza en la opinión pública. Ese impacto fué ampliado por la difusión de expectativas negativas en la población a consecuencia del proceso recesivo de 1995-96 (el denominado "efecto tequila") y el temor a su reiteración, alentada por la crisis de los mercados asiáticos a fines de 1997. En suma, el crecimiento de la tasa de desocupación erosionó fuertemente la confianza de la población sobre un modelo económico que,

desde 1991 había mostrado notables éxitos en alcanzar la estabilidad de precios y una veloz recuperación de la actividad económica, luego de la prolongada recesión registrada durante 1989 y 1990.

Antes de considerar los diversos aspectos que presenta la situación ocupacional argentina actual, sería conveniente revisar un panorama más amplio de los problemas de empleo en otros países de la región y fuera de la región, ya que esto posibilitaría de algún modo contextualizar y situar los problemas de empleo locales. Esta empresa no está exenta de riesgos, puesto que la construcción de un panorama global es, sin duda, problemática: aún cuando se refieran problemas de ocupación y de empleo generales, y se utilicen en el análisis términos y nociones comunes, sus significados son siempre acotados por realidades históricas y sociales particulares.

Así por ejemplo, un autor contemporáneo, profusamente citado aquí, establece cálculos basados en estadísticas agregadas sobre la situación del empleo en el mundo. Constata con acierto, ya que se trata de un razonamiento de sentido común, que dado que la población en el mundo ha crecido casi exponencialmente en el siglo XX, los puestos de trabajo no han dejado de acrecentarse a un ritmo más o menos similar. De esto se puede inferir, con el autor mencionado, que las perspectivas futuras enunciadas por los profetas del “fin del trabajo” son en cierto sentido irreales, ya que extrapolan situaciones particulares de determinados países que padecen desempleo –particularmente los europeos- al mundo en general. Pero no cabe duda, al mismo tiempo, que nociones como “empleo”, “trabajo”, “población activa” o “desocupados”, son siempre términos situados en realidades sociales y económicas particulares, que adquieren significados diversos según el contexto e incluso, los sentidos que allí adquieren son difícilmente extrapolables. Por ejemplo, no en todos los países adquiere el mismo sentido la noción de “desocupado”, del mismo modo que la noción de “población activa” remite a un método de registro inaugurado por Inglaterra a fines del siglo pasado y rápidamente difundido a muchos otros países, pero no a todos. Ni que hablar de conceptos posteriores como “pleno empleo”, central en la teoría económica de nuestro siglo, pero difícilmente extrapolable “hacia atrás”, al siglo XIX.

La exposición de los problemas de empleo en algunos países, tomados como base de comparación para el análisis de la realidad argentina, toma en cuenta las cuestiones enumeradas. De allí que -más que regiones -, fueron considerados algunos países, respecto de los cuales se intenta precisar, en la medida de nuestro conocimiento y posibilidades, ciertos procesos cuyo análisis permita comprender mejor la situación ocupacional argentina contemporánea.

2. Un panorama sobre la desocupación en los países industrializados: los diferentes contextos de emergencia de los problemas de empleo.

Cuando se vincula la situación argentina con la evolución de las economías modernas, se acentúa la visión de la desocupación como un problema “global”. Efectivamente, en la década actual las tasas de desocupación abierta vienen creciendo fuertemente en algunas economías del mundo desarrollado, particularmente en países europeos como Alemania, Francia, España y otros. Sin embargo, en varios países industrializados o en vías de industrialización se registra el fenómeno inverso; algunas de ellas, como la de EE UU, han mostrado en los últimos años una enorme capacidad para generar empleos. Y en otras, como la economía japonesa por ejemplo, si bien subsisten problemas de recesión, ello no se ha manifestado a través de una profundización apreciable del desempleo en niveles siquiera comparables con los de las economías europeas mencionadas. Lo mismo puede decirse de varias economías asiáticas, desde Corea hasta China, que muestran un fuerte crecimiento económico y de la ocupación industrial en las últimas décadas, más allá de la crisis financiera reciente que tendió a afectar sus niveles de empleo –sobre todo los de Corea. Puede afirmarse sintéticamente entonces que el aumento de las tasas de desocupación abierta no es un fenómeno generalizable a todas las economías sino a algunas.

Los enfoques sobre el empleo tienden a vincularlo con los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento y, sobre todo recientemente, con los flujos de comercio internacional (Sevares, 1998). Desde Keynes tendió a predominar una concepción según la cual se reconoce que la estabilidad macroeconómica puede alcanzarse aún con altos índices de desempleo originados en la insuficiencia de la demanda. La solución keynesiana a esta insuficiencia consistía en generar estímulos estatales para impulsar el consumo y la inversión, lo cual tendía a resolver los problemas de empleo. En esta solución se daba por supuesta la existencia de economías relativamente autónomas respecto de influencias externas y/o dotadas de fuerte capacidad de regulación estatal dentro de las fronteras de los mercados locales.

Actualmente en cambio, tienden a enfatizarse los temas de competitividad en economías crecientemente globalizadas, y las dificultades que esto genera para la solución doméstica de los problemas de empleo. En este contexto de mayor apertura económica, los estímulos a la demanda que enfatizan el consumo pueden generar aumentos de las importaciones que sustituyen la oferta doméstica, al mismo tiempo que los estímulos a la inversión productiva se ven condicionados por la elevada rentabilidad de las oportunidades brindadas por el sistema financiero, uno de los sectores más globalizados. Es decir que los estímulos locales para incentivar la demanda, sean de consumo o inversión, en el contexto de economías globalizadas, parecerían no generar los efectos virtuosos que les asignaba Keynes en el contexto de economías relativamente impermeables a influencias externas. Al mismo tiempo las grandes corporaciones multinacionales muestran gran capacidad para derivar inversiones a los países que resultan más rentables para sus operaciones planificadas a escala global. Esto constituye un factor adicional de desequilibrio de los mercados de trabajo de algunos países.

La discusión actual sobre la desocupación es, en esta perspectiva, una discusión europea: varias de las economías de la UE padecen altas tasas de desocupación abierta. En estos países los problemas de empleo tienden a vincularse con dos fenómenos de

diferente signo y carácter. En primer lugar, la desocupación se relaciona la productividad del trabajo, cuyo enorme crecimiento registrado en los últimos años, en varios sectores de actividad, fue operado fundamentalmente por la introducción masiva de nuevas tecnologías. En la medida que el cambio técnico se produjo en el contexto de economías que registraban relativamente pobres performances de crecimiento del PBI, de ritmo inferior al del crecimiento de la productividad, esto redundó en la eliminación de puestos de trabajo. Es decir, la actividad económica no fué suficiente para generar nuevos puestos de trabajo en medida tal como para incorporar a los desplazados por la tecnología. Se asiste por lo tanto, desde principios de la década de los '70, al fenómeno atípico de “crecimiento lento” sin generación paralela de empleo, que contrasta agudamente con la prolongada fase de pleno empleo que había caracterizado el período posterior a la Segunda Guerra.

En segundo lugar, la desocupación tiende a vincularse con las políticas sociales de varios estados europeos, que destinan grandes recursos presupuestarios para sostener a los desocupados mediante diversos programas de asistencia y seguros. De este modo, el crecimiento de la desocupación en Europa fué paralelo al crecimiento del gasto público orientado a satisfacer las demandas sociales generadas por la propia desocupación, en línea con el marco regulatorio del Estado de Bienestar instalado en la postguerra. En lo que los conservadores tienden a concebir como un verdadero círculo vicioso, la desocupación repercute fuertemente sobre el aumento del gasto público y esto a su vez tiende a desequilibrar la economía y afectar la capacidad estatal para su manejo. La situación europea difiere sin embargo de la que se registra del otro lado del Atlántico y es allí donde estos analistas conservadores buscan nuevas soluciones al problema.

En EE UU, se afirma, la proporción de recursos estatales destinados a atender a los desocupados es mínimo, fundamentalmente porque existen mecanismos relativamente “automáticos” para generar nuevos puestos de trabajo que vienen a sustituir los desplazados por el cambio tecnológico. La economía norteamericana se ha manifestado suficientemente capaz de generar nuevos puestos de trabajo, a través del impulso a lo que se ha dado en llamar, puestos de “baja productividad”. Efectivamente, una porción sustancial de los “nuevos” empleos en EE UU se localizan en servicios personales, en el comercio de detalle, en restaurantes y servicios gastronómicos e, incluso, en el servicio doméstico. La distancia en términos de productividad entre estos empleos y los existentes en los sectores y actividades donde predominan las tecnologías “de punta”, son inmensos. Sin embargo, de acuerdo con este enfoque, los empleos de “baja productividad” tienen la indudable ventaja de “descargar” los presupuestos estatales destinados a los seguros por desempleo. Para muchos europeos la solución americana tiene el atractivo de “solucionar”, vía la estructura social, el problema de una desocupación creciente sin afectar el presupuesto estatal. Obviamente esta “solución” tiende a acentuar el verdadero “dualismo” que se ha instalado progresivamente en la sociedad americana. Pero eso desplaza el problema hacia aspectos diferentes, aunque vinculados con el empleo.

Por su lado, Japón presenta muy bajas tasas de desocupación y, aún cuando en los últimos años la tendencia de éstas haya sido creciente, se mantiene por debajo de las alcanzadas en EE UU y, obviamente, muy por debajo de las tasas respectivas de varios de los países de la UE. La “solución japonesa” del empleo parece combinar varios aspectos relacionados con su estructura social y también con las políticas de relaciones de trabajo que predominan en las grandes empresas. La sociedad japonesa puede ser

percibida en parte como una sociedad “dual”, en términos de empleo: a) una parte de los trabajadores activos se insertan como asalariados en grandes empresas pertenecientes a su vez a conglomerados de empresas, b) otra parte en cambio trabaja en el seno de unidades domésticas y pequeñas empresas familiares –que pueden estar asimismo más o menos articuladas y subordinadas a aquellos grandes conglomerados que controlan y orientan las actividades más dinámicas de la economía.

En las relaciones de trabajo de las grandes empresas japonesas, a diferencia de otros países capitalistas, la denominada “flexibilidad contractual” tiene una difusión mínima, y el empleo “de por vida” constituye una práctica usual. Esto implica que, al menos en este segmento de actividad, la inserción laboral es financiada por las grandes empresas. Por otro lado, sin embargo, en el seno de unidades domésticas y pequeñas empresas familiares japonesas, predominan relaciones de trabajo sumamente flexibles en cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, etc., e incluso incorporan a la actividad a muchas categorías de trabajadores en condiciones de semi-explotación. Combinando en una matriz común los dos sistemas, puede concluirse que los trabajadores desplazados por la tecnología son sostenidos:

- por alguna forma de seguro privado financiado por las grandes empresas;
- *ii*) en los establecimientos pequeños y medianos que absorben a los desplazados por las grandes empresas en el seno de conglomerados que articulan unos y otros mediante vínculos de subcontratación;
- *iii*) por último, dado que en los establecimientos pequeños la frontera entre la esfera doméstica y la productiva es permeable, los desocupados potenciales son reabsorbidos y sostenidos en el seno de las familias.

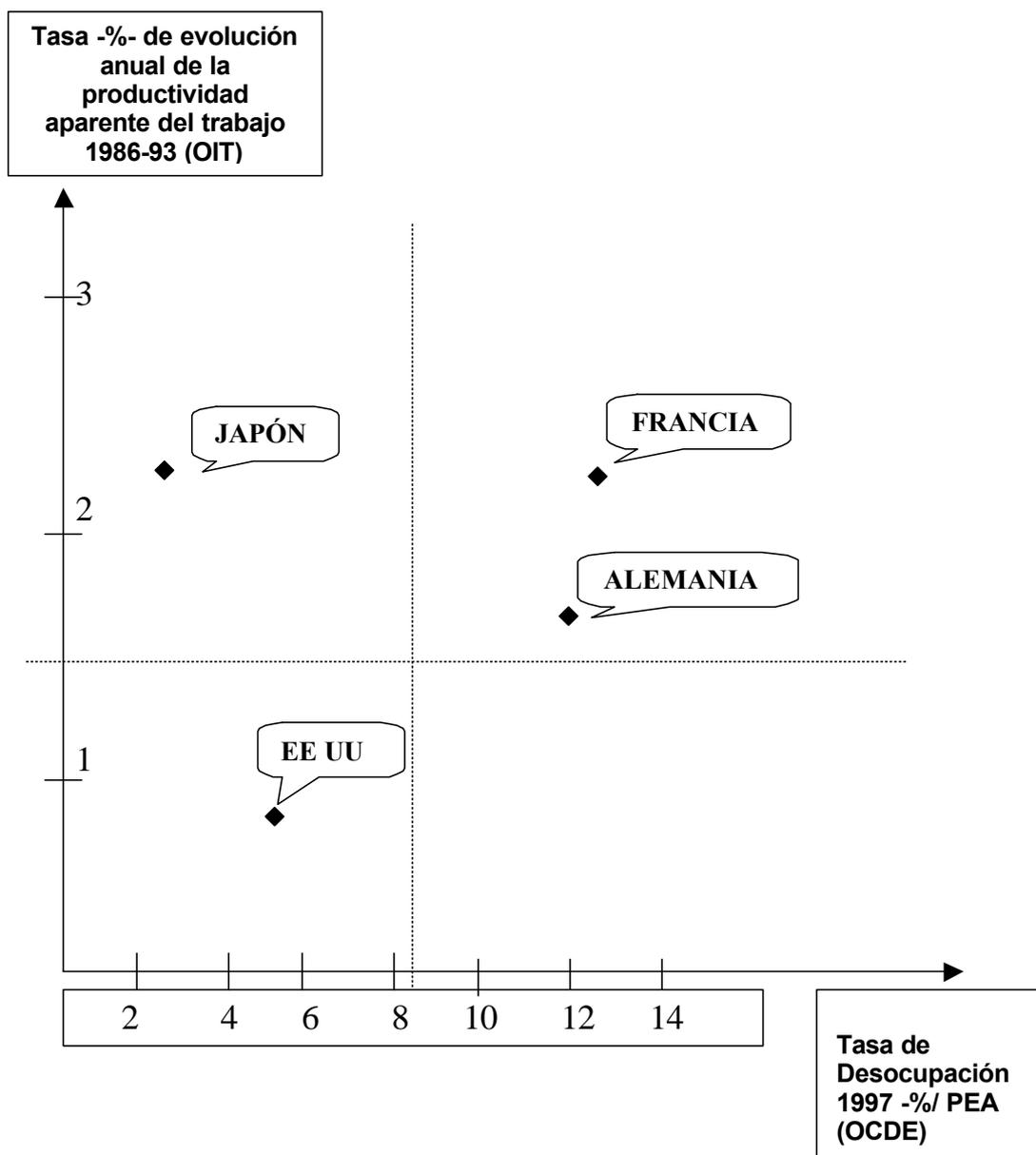
En suma, las prácticas empresarias y sociales en Japón, tienden a compensar – más o menos sistemáticamente - los desequilibrios del mercado de trabajo.

Si se plasmaran en una figura común estas diversas variables, sería posible describirlas gráficamente aludiendo a los temas de “cantidad” y de “calidad” de empleo, es decir en este último caso, de productividad. Es posible reunir en una medida relativamente común la variable “cantidad” de empleo, ya que se dispone de indicadores elaborados sobre bases estadísticas comparables de, por ejemplo, % de desocupados sobre la población activa en cada país. La práctica de construcción de indicadores estadísticos sobre definiciones operativas similares de conceptos comunes, como los que describen a la población activa, a los desocupados y a los ocupados, torna factible esta comparación.

En cambio, los problemas de “calidad” de empleo, como los vinculados con la productividad, no pueden colocarse fácilmente en un plano único, debido a factores diversos cuyo detalle excede los límites de este informe pero que pueden comprenderse de modo intuitivo. Resultaría difícil hallar una medida sintética que combine la duración de la jornada laboral, los diferenciales de salarios, las condiciones de trabajo, la tecnología empleada, la organización del trabajo, la integración o la externalización de fases o producción de insumos que intervienen en un mismo proceso productivo, etc. De allí que en principio sólo podría asignarse una imagen “cualitativa” de la evolución de la productividad de los puestos de trabajo creados en un período determinado. A fin de

soslayar esta carencia –aún cuando no fuera más que parcialmente-, hemos considerado la variable “tasa de crecimiento anual promedio de la productividad aparente del trabajo” para el período 1986-1993, extraída de un informe de la OIT dedicada a *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. (OIT. Ginebra. 1996).

DESOCUPACIÓN Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA PRODUCTIVIDAD EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS



Fuentes:
OIT: El empleo en el mundo 1996/97
OCDE: Anuario Estadístico 1997

La tasa anual de crecimiento de la productividad aparente del trabajo refleja el comportamiento de los agregados macroeconómicos de producto y empleo, y sintetiza la creación de puestos de trabajo vinculándola con el ritmo de crecimiento económico. Cuanto mayor es esta tasa se supone que tanto mayor es el crecimiento de productividad respecto del ritmo de creación de empleos, lo que puede reflejar fenómenos tales como la sustitución de mano de obra por tecnología o bien los diferenciales de productividad entre los puestos creados. Resulta obvio además que esta evolución no considera el punto de partida, es decir, la performance relativa de los países en cuanto al nivel de productividad realmente alcanzado. Pero como de todos modos la comparación se establece entre países de productividad elevada, más allá de sus diferencias intrínsecas, puede presumirse cierta homogeneidad –concebida en términos muy generales- en el punto de partida.

En el eje horizontal del gráfico, se comparan las tasas de desocupación abierta sobre una medida cuantitativa de la proporción de desocupados en relación con la PEA de cada país. En el eje vertical se alinean los países en términos de la tasa de crecimiento anual de la productividad aparente del trabajo entre 1986-1993. De este modo, países como Alemania y Francia se localizan en la esquina superior derecha del gráfico, en la zona que combina altas tasas de desocupación con altas tasas (relativas) de crecimiento de la productividad del trabajo. En cambio EE UU presenta bajas tasas de desocupación abierta, pero detenta un ritmo de crecimiento de la productividad mucho más lento, de allí que se sitúe en la esquina inferior izquierda del gráfico. La situación de Japón refleja su baja tasa de desocupación, menor al resto de los países, y un crecimiento de la productividad del trabajo similar a los países europeos, por lo que ocupa el cuadrante superior izquierdo del gráfico, una situación paradigmática ideal sin duda.

Lo que el gráfico revela es que en las economías industrializadas los problemas de desocupación están localizados sobre todo en países de la UE. Tal como se indicó previamente, la desocupación se vincula aquí con: *i*) la sustitución tecnológica y *ii*) la orientación del gasto social.

En relación con éste último, el argumento conservador enfatiza la necesidad de adoptar la “vía americana” como mecanismo de solucionar el déficit estatal, transfiriendo el problema a la estructura social. En la práctica además, las corrientes migratorias del sur y del este (ésta última proveniente de la ex órbita socialista) vienen constituyendo una masa de mano de obra disponible para emprender el sendero que alimentaría el crecimiento de los puestos precarios y de baja productividad para los países de la UE.

El argumento contrario a la solución americana de los problemas de desocupación europeo, enfatiza el tema de la competitividad basada en el perfil industrial/exportador de las economías de la UE, que estimula el desarrollo tecnológico y la demanda consiguiente de mano de obra altamente calificada. La orientación basada en la "solución americana", esto es estimular la creación de puestos de baja productividad, suscitaría un desvío del perfil productivo que orienta la competitividad de las economías europeas.

Si bien la economía de EE UU también cuenta con un perfil industrial predominante, su perfil exportador es menos nítido e, incluso, desde la década de los '80 las empresas americanas han tendido a desplazar una parte de su industria a otros países, en pos de

reducir sus costos productivos. Esto afectó sobre todo al empleo industrial semi-calificado que, como sostienen diversos analistas, constituía la "columna vertebral" del movimiento obrero americano. De allí que el crecimiento de empleo de baja calificación en las últimas décadas se localizara básicamente en los servicios más que en la industria, y de allí también que los sindicatos americanos hayan perdido mucha de su influencia y poder.

En cuanto a la solución "japonesa", basada en la estructura social y en las prácticas empresarias, parecerían ser menos factibles aún para los europeos. Por un lado, en Europa el modelo familiar basado en la dominación patriarcal está profundamente erosionado, lo cual dificultaría la posibilidad de una solución que enfatizara la esfera productiva doméstica, como en Japón. Por otro lado, el énfasis empresarial europeo en la disminución de los costos laborales y en la flexibilidad contractual torna ilusoria la posibilidad de incorporar las prácticas empresariales japonesas de empleo vitalicio.

En síntesis, los problemas de desocupación en varios países de Europa tienden a plantear, de modo elocuente, los problemas que afrontan las economías en la era de la globalización financiera. Las dificultades para encarar inversiones capaces de generar empleos productivos suficientes, la fuerte tradición de Estado de bienestar que favorece el sostén público de los desocupados, la presencia de sindicatos poderosos instalados como actores sociales capaces de interlocución con los empresarios y el Estado para defender los niveles salariales y promover orientaciones de política social, han llevado a debatir los problemas de empleo en términos de redistribución de los horarios de trabajo.

En EE UU los problemas de empleo no se manifiestan como desocupación abierta, sino que aparecen atravesados por la emergencia de una nueva "cuestión social". Como se señaló, la estructura de empleo se articula con un marcado "dualismo" social entre áreas de empleo altamente calificado y bien retribuido, y áreas de empleo de baja calificación y diversas formas de precarización localizadas sobre todo en los sectores de servicios. Pero este dualismo tiende a expresarse culturalmente en la medida que esas diferentes áreas de empleo están cruzadas por la diversidad étnica de la sociedad norteamericana. En efecto, las áreas de servicios de baja productividad son cubiertas mayoritariamente por población negra, migrantes hispano-americanos y otras minorías étnicas, que constituyen asimismo la mayoría de los habitantes de las "inner-cities" estadounidenses que concentran los mayores problemas de vivienda, el deterioro de los equipamientos comunitarios de educación y salud, los más altos niveles de pobreza y un deterioro de las relaciones sociales manifestado a través de diversas formas de violencia, de la consolidación de redes de economía criminal, etc. Esto llevó a concebir estos grupos de población en términos de una "underclass" de base cultural y social, en relación con la cual los problemas de empleo constituyen sólo una -aunque tal vez la fundamental- de sus dimensiones problemáticas.

En el polo opuesto a esta problemática, las fuertes inversiones en la industria en varios países asiáticos, los coloca como paradigmas de los modelos de industrialización sostenidos por el estado o por una coalición privada-estatal poderosa capaz de orientar este modelo de desarrollo. Los problemas de empleo planteados por estas economías se plantean menos en términos de cantidad de empleo que de calidad: bajos salarios y condiciones de trabajo características de la sobreexplotación de la mano de obra. Estas condiciones prevalecen en muchas de las economías asiáticas y su difusión es

contrarrestada sólo por el vigor de las organizaciones sociales. Cuando éstas son débiles, como en China "comunista", por ejemplo, las condiciones de sobreexplotación registradas por los observadores extranjeros recuerdan las crónicas de la literatura social de los siglos XVIII y XIX en Inglaterra, en los inicios de la primera Revolución Industrial. Pero en última instancia, los problemas de empleo en estas economías no se manifiestan en términos de desocupación abierta.

3. América Latina: informalidad

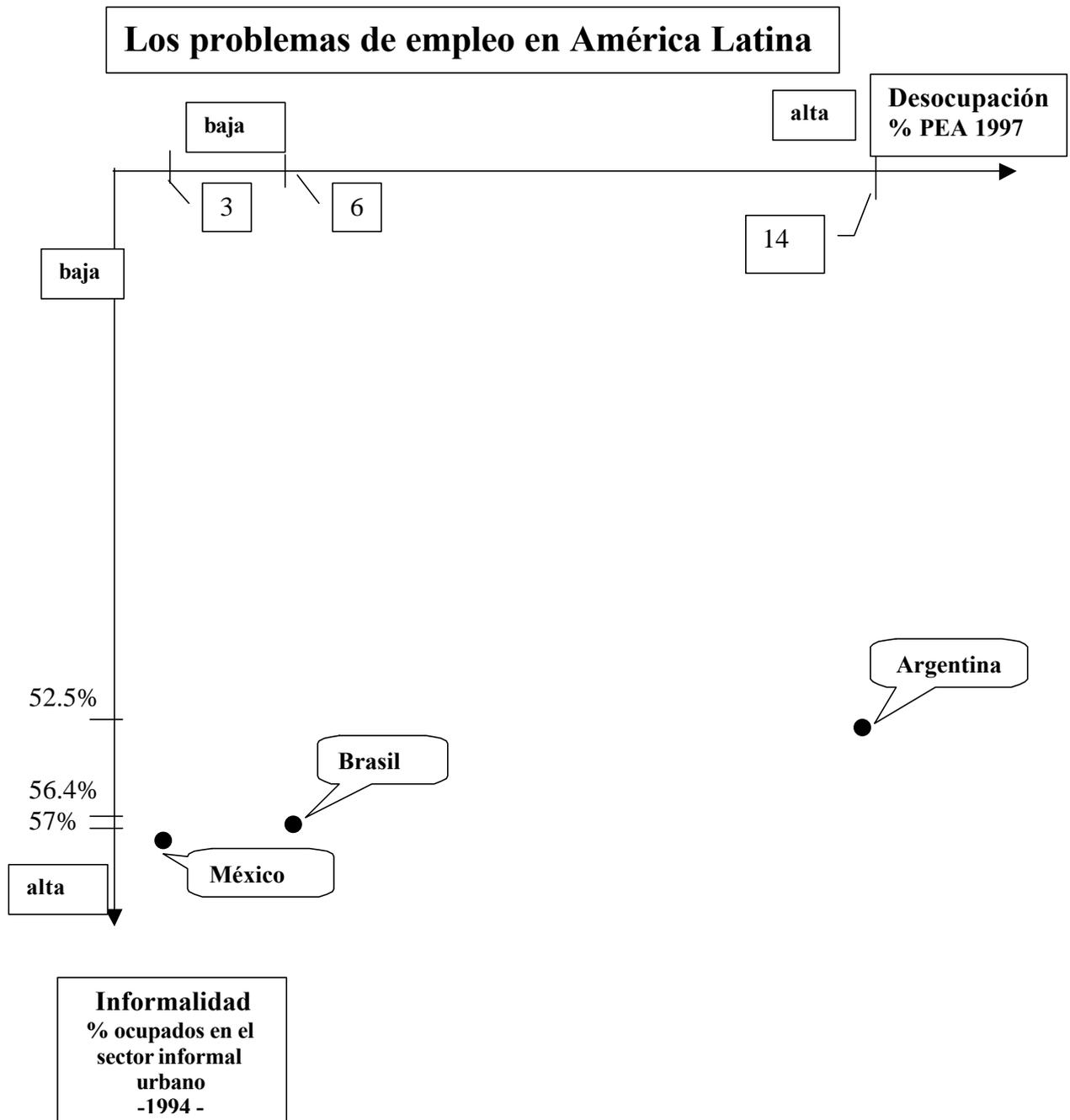
Los problemas de empleo en América Latina no se han manifestado tradicionalmente como problemas de desocupación abierta, con excepción de ciertas situaciones extremas y en determinados países, como en Chile bajo la dictadura militar pinochetista. Esos problemas fueron abordados con una teorización singular desde la década de los '70, y en base a diversos programas de estudios desarrollados por la OIT.

Esa teorización se originó precisamente en la necesidad de describir los problemas de empleo de los países latinoamericanos, que los tienen en grado sumo pero que se manifiestan de modo diferente a los correspondientes a los países industrializados. El funcionamiento de los mercados de trabajo latinoamericanos tendió a ser interpretado en términos de la presencia masiva del llamado "sector informal" de la economía. La noción de "sector informal" tiende a ser aprehendida comúnmente por diferencia con el "sector formal", éste último de características más o menos similares a los mercados de trabajo típicos de las economías desarrolladas. En éstas predominan -predominaban hasta no hace mucho, cabría decir con mayor precisión- formas de inserción estable en el mercado de trabajo, básicamente asalariados contratados por tiempo indeterminado, cuyos salarios se integran tanto por retribuciones monetarias directas como por prestaciones sociales diversas que incluyen seguros, cobertura médica, cobertura previsional y otros, además de regulaciones legales relativamente universales sobre jornadas, condiciones de trabajo, etc.

Los trabajadores incluídos en el sector informal de las economías latinoamericanas presentan por el contrario una inserción mucho menos estable, con remuneraciones variables y discontinuas, sin cobertura social y médica o limitada a los breves períodos de actividad, etc. En este sector se localizan diversas variedades de "autoempleo", desde micro-empresas que funcionan en una zona relativamente marginal a las regulaciones legales, hasta una variedad de servicios personales que no se diferencian mayormente del servicio doméstico. Aún cuando resulte difícil estimar empíricamente la extensión de este sector, se suele atribuir al sector informal una proporción importante de la población clasificada en las categorías censales de "cuenta propia", "trabajadores familiares", pequeños "patrones" y "asalariados" insertos en pequeños establecimientos de 5 ó menos personas ocupadas.

La presencia de un importante sector informal constituye un rasgo básico de las economías latinoamericanas. A ello se atribuye comúnmente el que los problemas de empleo no se manifiesten en ellas como problemas de "cantidad" de empleo, sino más bien de "calidad": se trata de ocupaciones que se desarrollan al margen de las regulaciones sobre el empleo. En relación con la productividad en cambio, la evaluación que se realiza sobre la informalidad es más ambigua ya que, por un lado, se la asocia con baja productividad laboral y es percibida como un factor limitante del crecimiento

económico, mientras que por otro lado su marginalidad respecto de las regulaciones del empleo formal se asocia con la disminución del costo laboral. En una era de desregulación promovida desde sectores empresarios que tienden a enfatizar el vínculo de la productividad con el costo del trabajo, esta última condición es percibida como una ventaja “competitiva” del sector.



Fuentes:
PREALC/ OIT. 1997
CEPAL - 1997

Más allá del debate sobre la productividad laboral, la presencia de un vasto sector informal aparece como un “mecanismo de ajuste” típico de los mercados de trabajo de Ciudad México, Río de Janeiro o San Pablo. Esto explicaría entonces, tal como se observa en el gráfico, que Brasil y México muestren bajas tasas de desocupación abierta, lo cual otorga a sus mercados de trabajo una especificidad que vale la pena atender y no confundir con la verificada en los países más industrializados.

La ambigüedad del término “informal” se expone a críticas diversas. Se rechaza comúnmente su carácter residual: se define menos por características intrínsecas que por diferencia con el sector “formal”. También se rechaza la falta de una definición unívoca del término, problema mayor, sin duda, para sostener un uso conceptual. Pero, en líneas generales, otros términos utilizados comúnmente por las ciencias sociales también adolecen de ambigüedades: es el caso de las nociones de “moderno”/ “tradicional”, o de “desarrollo/ subdesarrollo”. Todos estos son términos capaces de evocar una variedad muy amplia de fenómenos de muy diferente orden y magnitud, y el relativo éxito que han ganado como conceptos parece residir mucho más en esa capacidad de evocación que en su precisión relativa, sujeta a una multiplicidad de definiciones operativas no siempre congruentes entre sí. La noción de informalidad concebida en términos genéricos cumple precisamente esta función de iluminar áreas situadas en un plano diferente del sector “moderno”, “desarrollado”, “formal” o “estructurado” de la actividad económico-social.

El término informalidad es utilizado comúnmente para indicar que las sociedades latinoamericanas siguen un camino diferente de los modelos “clásicos” correspondientes a los países industrializados. Pero actualmente el término comienza a ganar también cierto consenso para describir la evolución ocupacional reciente en algunos países industrializados, como Gran Bretaña y EE UU. En estos países, la extensión alcanzada por actividades marginales a las regulaciones de empleo, típicas de ciertos servicios por un lado, y también de otras actividades económicas ilegales o clandestinas, lindantes con la criminalidad, promueven el uso del término entre los especialistas en el mercado laboral. Un rasgo común de las actividades mencionadas es que las unidades económicas que operan en su seno no llegan a diferenciarse netamente de la esfera de redes sociales, incluso domésticas, con las que están fuertemente articuladas. Desde la terciarización de los servicios de limpieza hasta las modalidades asumidas por la economía clandestina de la droga, tienden a ser descriptos en términos de informalidad.

La fuerte imbricación entre esfera doméstica, social y económica es, precisamente, uno de los rasgos típicos de la informalidad. De allí la extensión de su uso en contextos diferentes a los de su origen, para caracterizar la evolución reciente del capitalismo *fin de siècle* tanto en el Occidente industrializado como en las economías en vías de industrialización. La extensión del uso del término informalidad no debería relevar sin embargo, de la necesidad de precisarlo conceptual y empíricamente, tanto más cuanto las interpretaciones sobre el sector informal en América Latina son variadas.

Siguiendo a Portes (1996), los enfoques sobre la informalidad pueden clasificarse básicamente en tres: la visión de PREALC/OIT que concibe el sector informal en términos de “compensador” del ciclo de empleo en el sector formal; la visión jurídico-liberal (a lo Hernando de Soto) que lo concibe como un sector proto-capitalista

empresarial que busca superar las regulaciones y el control estatal; por último una visión “estructural” que concibe al sector de las actividades informales como fuertemente articulado con el sector formal.

- El enfoque de PREALC/OIT ha permitido en buena medida echar luz sobre las dificultades de concebir las economías y sociedades latinoamericanas en términos “clásicos”, es decir, según el sendero de evolución de los países industrializados de Occidente. A diferencia de éstos, los países de América Latina evolucionaron sin incorporar como asalariados a una mayoría significativa de su población activa, aún cuando incorporaron muchas de las normas de regulación del empleo similares a las vigentes en el mundo industrializado, que fueron efectivamente aplicadas en las áreas de empleo “formal”. Al mismo tiempo, nuestros países mantuvieron y expandieron áreas de empleo “informal” que numerosos estudios permitieron medir y cuantificar. Más allá de las dificultades de medición, estos estudios permitieron clasificar grandes agregados de empleo “formal” e “informal” cuya evolución conjunta, concebida en términos macro-económicos o macro-sociales, permite despejar según las coyunturas funciones recíprocas de absorción de empleos. Adicionalmente, el concepto de informalidad fue aplicado al estudio de actividades económicas singulares, sea para revelar los mecanismos concretos de operación del sector informal, sea con la finalidad de acotar segmentos en términos de “capacidad de acumulación” o de “reproducción simple” o “ampliada” de capital. En términos sociológicos, estos estudios revelaron la dependencia de las actividades formales de redes comunitarias o sociales e incluso de su escasa diferenciación, en ocasiones, de la esfera de la economía doméstica.
- El enfoque jurídico de la informalidad ha sido tributario en años recientes del auge del neoliberalismo, que ha puesto el acento sobre todo en las regulaciones del sector formal y en la intervención estatal en esa regulación. En este enfoque la informalidad se vincula con una visión apologetica del espíritu empresarial capitalista, que busca desembarazarse de la regulación estatal que lo ahoga, en un doble sentido. Por un lado, el trabajador informal encarna positivamente ese espíritu, y este es el sentido central en la obra de Hernando de Soto *“El otro sendero”*. Por otro lado, la informalidad es utilizada como argumento negativo tendiente a sustentar la necesidad de derogar regulaciones estatales y, de este modo, desplazar la informalidad hacia la formalidad –es decir, al eliminar una regulación se disuelve la frontera entre formalidad e informalidad y ésta última desaparece en sentido estricto. Este segundo sentido parece haber predominado ampliamente como inspirador de varias de las reformas neoliberales en curso de aplicación actual en la mayoría de los países de América Latina. Estas reformas, en relación con el mercado de trabajo y como objetivo al menos, tienden a desplazar las fronteras del trabajo informal ampliando las del trabajo formal.
- Por último en el enfoque autodenominado estructural por A. Portes, la informalidad se estudia en actividades, ramas y sectores económicos determinados, sin asignarle de antemano un rol macroeconómico sino indagando las vinculaciones concretas con actividades formales. El eje se coloca aquí en la articulación entre formalidad e informalidad despejada a partir de investigaciones cuyos resultados permitirían formular hipótesis diferentes a las de PREALC/OIT. En éstas la informalidad operaba como mecanismo de compensación de la esfera del empleo formal, mientras que en el enfoque estructural la postulación de una articulación entre ambos sectores

permite formular la hipótesis inversa, es decir, el comportamiento de la informalidad sería “pro-cíclico” respecto del empleo formal. Asimismo, este enfoque postula la hipótesis de una “geografía” cambiante en las fronteras entre formalidad e informalidad, sujetas a las regulaciones establecidas por el Estado. Esta perspectiva es relativamente similar a la del enfoque jurídico-liberal descrito más arriba, pero se diferencia de éste en que no postula una orientación definida de antemano, programática y dogmática, respecto de los beneficios de la “desregulación”. Por último, y de modo similar a los estudios de PREALC/ OIT, el enfoque estructural es atento a las vinculaciones entre economía y sociedad, en el sentido de considerar los lazos estrechos de las actividades informales con las redes sociales en las que se insertan y de las cuales emergen.

El enfoque estructural (en la definición de Portes), aún cuando se diferencie explícitamente de los restantes enfoques, los integra complementariamente. Su utilidad para este informe es que parece resumir adecuadamente la evolución socioeconómica reciente de Argentina, en particular esa combinación de desocupación e informalidad que tiende a diferenciar netamente nuestro país de otros de la región. Pero también resulta útil para comprender los mecanismos prevalecientes en otros países de la región.

La evolución reciente del empleo en Brasil y México aparece fuertemente condicionada por el giro de las políticas económicas implementadas en ambos países en años recientes. En Brasil se destaca el proceso de ajuste macroeconómico iniciado en 1994, a partir de la aplicación del llamado “Plan Real”, que produjo un efecto estabilizador de su economía y fue acompañado por medidas de reforma económica similares a las aplicadas en otros países de la región, particularmente la privatización de grandes empresas públicas. Hasta años recientes, el mercado de trabajo de San Pablo –el principal polo industrial del país- aparecía articulado con el reservorio de mano de obra constituido por los estados nordestinos, un verdadero “pulmón” migratorio complementario de la evolución de la economía paulista. Cuando ésta se expandía el nordeste proveía la mano de obra requerida por esa expansión, en cambio en fases recesivas operaba la migración de retorno, al tiempo que el sector informal posibilitaba ocupaciones “refugio” para los nordestinos que optaban por quedarse en San Pablo. Desde 1997 sin embargo este mecanismo parece trabado: la desocupación tendió a elevarse en San Pablo y varias grandes ciudades brasileñas, en tanto que la agudización de la crisis en el nordeste parece haber clausurado –al menos temporalmente- algunos de los mecanismos tradicionales de reequilibrio tradicionales del mercado de trabajo urbano. Esto abre una incógnita sobre la situación ocupacional futura del país.

En México la crisis del llamado “efecto Tequila” produjo una fuerte elevación de las tasas de desocupación urbanas que crecieron del bajo nivel de 2% ó 2,5% a tasas de 4% y 5% en el breve lapso de un año –entre 1994-95. Sin embargo, la recuperación económica en los últimos dos años parece inducir una nueva disminución de las tasas de desocupación abierta a los niveles previos a la crisis mencionada. Un factor importante en la recuperación de los niveles de empleo parece residir en el comportamiento complementario de la economía mexicana respecto de la estadounidense. En particular, la difusión de la “maquila”, mecanismo por el cual las grandes empresas americanas –desde hace más de una década- promueven la deslocalización industrial trasladándola a las regiones anteriormente periféricas dentro y fuera de EE UU, parece haber beneficiado la recuperación del empleo en México, particularmente en los estados del norte del país –precisamente los limítrofes con EE UU. Sin embargo, como testimonian diversos

estudios, los problemas de empleo en México no se han manifestado tradicionalmente en términos de desocupación abierta sino más bien como subempleo e informalidad, de manera similar a Brasil.

Este panorama sintético sobre el empleo en América Latina no pretende ser exhaustivo sino que intenta solamente apreciar mejor algunas de las cuestiones vinculadas con la evolución del mercado de trabajo local, ya que operan en éste mecanismos similares a los de la región, más allá de sus aspectos idiosincráticos.

4. Los problemas de empleo en Argentina.

El panorama expuesto permite situar mejor la cuestión actual del empleo en Argentina. Como se indicó al principio esta cuestión aparece dominada por el crecimiento reciente de la desocupación hasta niveles inéditos, sin embargo un enfoque más amplio permitiría apreciar mejor algunas características singulares del mercado de trabajo local. Estas características se vinculan con el subempleo, con su composición sectorial y con la informalidad.

La subocupación –entendida aquí como subocupación horaria, que refleja la proporción de ocupados que trabajan menos de 35 hs. semanales- ha crecido en la última década de manera significativa. Los subocupados constituían 7.9% de la PEA en 1987; su peso relativo se creció considerablemente diez años más tarde alcanzando 13.2% de la PEA en 1997. Esta evolución es más significativa aún si se considera que también creció la tasa bruta de actividad lo cual implica que la proporción de subocupados crece con la incorporación de activos. En 1997 la suma de desocupados y subocupados alcanzaba 29.1% de la PEA y, entre 1995-97, la subocupación parece haber absorbido aproximadamente la mitad de la disminución de la tasa de desocupación.

Cuadro 1. Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación urbanas en argentina 1987-1997
-Promedio anual- %

AÑO	Tasa bruta de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de subocupación horaria
1987	39.2	36.9	5.9	7.9
1989	39.8	36.7	7.6	8.3
1991	39.5	37.0	6.4	7.9
1993	41.0	37.1	9.6	9.3
1995	42.0	34.7	17.5	11.9
1997	42.2	35.9	14.9	13.2

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares- INDEC- (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

Corresponde a la información agregada para 25 distritos urbanos de todo el país, y se elaboraron las tasas anuales promediando las dos ondas anuales (en mayo y octubre) que realiza INDEC.

Tasa bruta de actividad: % de la Población Económicamente Activa (PEA) sobre Población total.

Tasa de empleo: % de Ocupados sobre Población Total.

Tasa de Desocupación: % de Desocupados sobre Población Económicamente Activa (PEA).

Tasa de Subocupación: % de personas que trabajan menos de 35 hs. semanales sobre PEA.

Los cambios en la composición sectorial de las ocupaciones en la década de los ´80 tendió a seguir un patrón similar al resto de las economías, reflejando el decrecimiento de la participación de los ocupados en la industria y un incremento de la proporción de los ocupados en servicios. Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, los sectores de Comercio, Finanzas y Servicios absorben casi íntegramente el incremento ocupacional registrado entre 1980 y 1991. Esta redistribución sectorial de las ocupaciones refleja sólo en parte el proceso de desindustrialización registrado en nuestro país desde la segunda mitad de los ´70, abundantemente analizado en diversos estudios. También refleja un crecimiento importante de los llamados servicios personales, que incorporan comúnmente una proporción considerable de puestos de baja productividad. En los ´90, sin embargo, ambas tendencias están vinculadas con otra derivada de los procesos de reestructuración de empresas que es difícilmente apreciable en las estadísticas agregadas disponibles, pero que resultan evidentes en diversos estudios microeconómicos –en el nivel de empresas singulares- como el que se brinda en el apartado siguiente. La especialización de las grandes empresas y la externalización o “tercerización” de actividades derivadas a proveedores/ clientes externos a través de redes de contratación y subcontratación, tiende a desplazar puestos antes localizados en la industria hacia los

servicios. Es posible que muchos de los puestos desplazados constituyan al mismo tiempo un pasaje de la formalidad a la informalidad.

**Cuadro 2. Evolución de la ocupación según sectores de actividad
Argentina- 1980-1991**

Sector de actividad	Ocupados -1980 - %	Ocupados - 1991 - %	% del Incremento de ocupación	Evolución 1980-1991 %
Agropecuario	13.2	11.2	2.5	4.6
Industria manufacturera, Minas y canteras, Electricidad, gas y agua	21.7	18.7	5.9	6.6
Construcción	10.9	6.9	-11.3	-22.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.1	5.2	5.7	27.3
Comercio, restaurantes y hoteles	18.7	20.7	28.9	37.5
Finanzas, seguros, inmuebles y servicios a las empresas	4.2	5.3	10	57.5
Servicios comunales, sociales y personales	26.2	32	58.5	51.3
Total	100	100	100	24.2
N (en miles)	(9884)	(12368)	(2484)	*

FUENTES: Censos Nacionales de Población, Familias y Viviendas de 1980 y 1991. INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina).

El crecimiento de la ocupación en el sector informal parece explicar casi íntegramente la evolución registrada entre los censos de población de 1980 y 1991 en Argentina. Un conjunto de “cuentapropistas”, pequeños “patrones”, “trabajadores familiares sin remuneración fija”, “asalariados” en pequeños establecimientos de 5 ó menos ocupados, y trabajadores del servicio doméstico, explican la casi totalidad del aumento de ocupados en el período mencionado. Por el contrario, la ocupación en el sector formal de la economía privada –estimada como la correspondiente a los asalariados ocupados en establecimientos de 6 y + personas- se estancó prácticamente, mientras que aumentó levemente en el sector público.

Cuadro 3. Evolución de la PEA ocupada según categoría ocupacional 1980/1991- Argentina

CATEGORÍA OCUPACIONAL	1980		1991		EVOLUCIÓN 1980/1991	
	n	%	n	%	n	%
Asalariados	7.147	71	7.980	65	833	35
Cuenta Propia	1.940	19	2.825	23	885	38
Familiares	326	3	665	5	339	14
Patrones	576	6	873	7	297	13
TOTAL	9.989	100	12.343	100	2.354	100

Fuente: Censos de Población, Familia y Vivienda de 1980 y 1991- INDEC

* En 1980 se contabilizaron 45.000 “nuevos trabajadores” de 14 y + años que fueron descontados de los 10.034.000 de la PEA total.

En 1991 se contabilizaron 834.000 desocupados y 25.000 “ignorados” que fueron descontados de los 13.202.000 de la PEA total.

La eliminación de esas categorías facilita la comparación ya que el cuadro incluye sólo a la PEA ocupada.

Cuadro 4. Evolución de los asalariados entre 1980/1991 . Argentina

SECTOR	1980		1991		EVOLUCION 1980/1991	
	n	%	n	%	n	%
Sector Público	2.065	29	2.221	28	156	20
Sector privado	4.448	62	4.875	61	427	51
* hasta 5 ocup.	1.302	18	1.679	21	397	48
* 6 y + ocup	3.146	44	3.196	40	30	3
Servicio doméstico	634	9	884	11	250	30
TOTAL	7.147	100	7.980	100	833	100

Fuente: Ídem cuadro anterior.

La informalidad creciente fué la tendencia más destacada del mercado de trabajo en Argentina durante la década de los '80. A esta evolución se agrega en los '90, el crecimiento espectacular de la desocupación que “convive”, por así decir, con una estructura en la que tienen fuerte presencia las ocupaciones informales urbanas. Esta combinación de informalidad con desocupación que caracteriza el mercado de trabajo contemporáneo en Argentina constituye de este modo un “rara avis” de las economías modernas.

En cualquiera de los gráficos de comparación expuestos anteriormente, el de las economías industrializadas o el correspondiente a los países de América Latina, Argentina se distancie de las situaciones típicas. Es como si nuestro país combinara a la vez las modalidades de ajuste del empleo de los países industrializados, la desocupación y los puestos de baja productividad, con la modalidad de ajuste de los mercados de trabajo latinoamericanos, la informalidad. Esta ubicación atípica de nuestro país, cualquiera sea el parámetro de comparación, es la que tiende a condicionar las posibilidades de aplicación automática de las teorías de empleo vigentes para otras situaciones más “normales” o “típicas”.

Tanto el crecimiento del subempleo, como la redistribución sectorial de las ocupaciones y en parte también la informalidad, presentan un signo común: ambos reflejan una proporción creciente de trabajo precario. La noción de precariedad se utiliza comúnmente para designar la desconexión del salario de los sistemas de protección de la salud y previsionales. Ya en 1991, el 37 % de los asalariados (según el *Censo de Población de 1991*) percibía ingresos desconectados de ambos sistemas, y existen indicios suficientes para suponer que esta proporción siguió aumentando considerablemente.

Las reformas recientes aplicadas en los contratos de empleo posibilitan a las empresas prescindir de obligaciones previsionales o de aportes a las obras sociales, las cuales quedan a cargo del trabajador, fijar plazos determinados a los contratos sin obligación de indemnizar a los trabajadores cuando finaliza su vigencia, ampliar los períodos de prueba en el ingreso, multiplicar pasantías y contratos de aprendizaje, etc.. Todas estas constituyen otras tantas modalidades de precarización salarial. Sin embargo, y al mismo tiempo, estas modalidades también permiten transferir trabajadores de la esfera informal de la economía a la esfera regulada: es esta la que promueve ahora una precarización creciente.

La situación descrita genera en cierto modo un “punto ciego” en la frontera entre el sector formal e informal. Mientras que antiguamente los empleadores estaban obligados a realizar aportes y contribuciones a los sistemas previsionales y de salud, las obligaciones tendieron a trasladarse en parte hacia los propios trabajadores, quienes, desde el punto de vista de las cotizaciones a esos sistemas, son concebidos jurídicamente como autónomos o, por lo menos, “responsables” de los aportes respectivos. De este modo queda planteada una situación dual ya que desde la perspectiva de las empresas los nuevos contratos de trabajo son formales, mientras que desde la perspectiva de los trabajadores que no cumplen con sus aportes quedan de hecho al margen de la regulación formal. Es decir, se trata de trabajadores en situación de precarización salarial y al mismo tiempo al margen de la regulación. En las

condiciones planteadas por el cruce de los nuevos contratos con las posibilidades vitales de realizar aporte como "autónomos", la precarización salarial resulta evidente, aunque no resulte clara la situación formal/ informal.

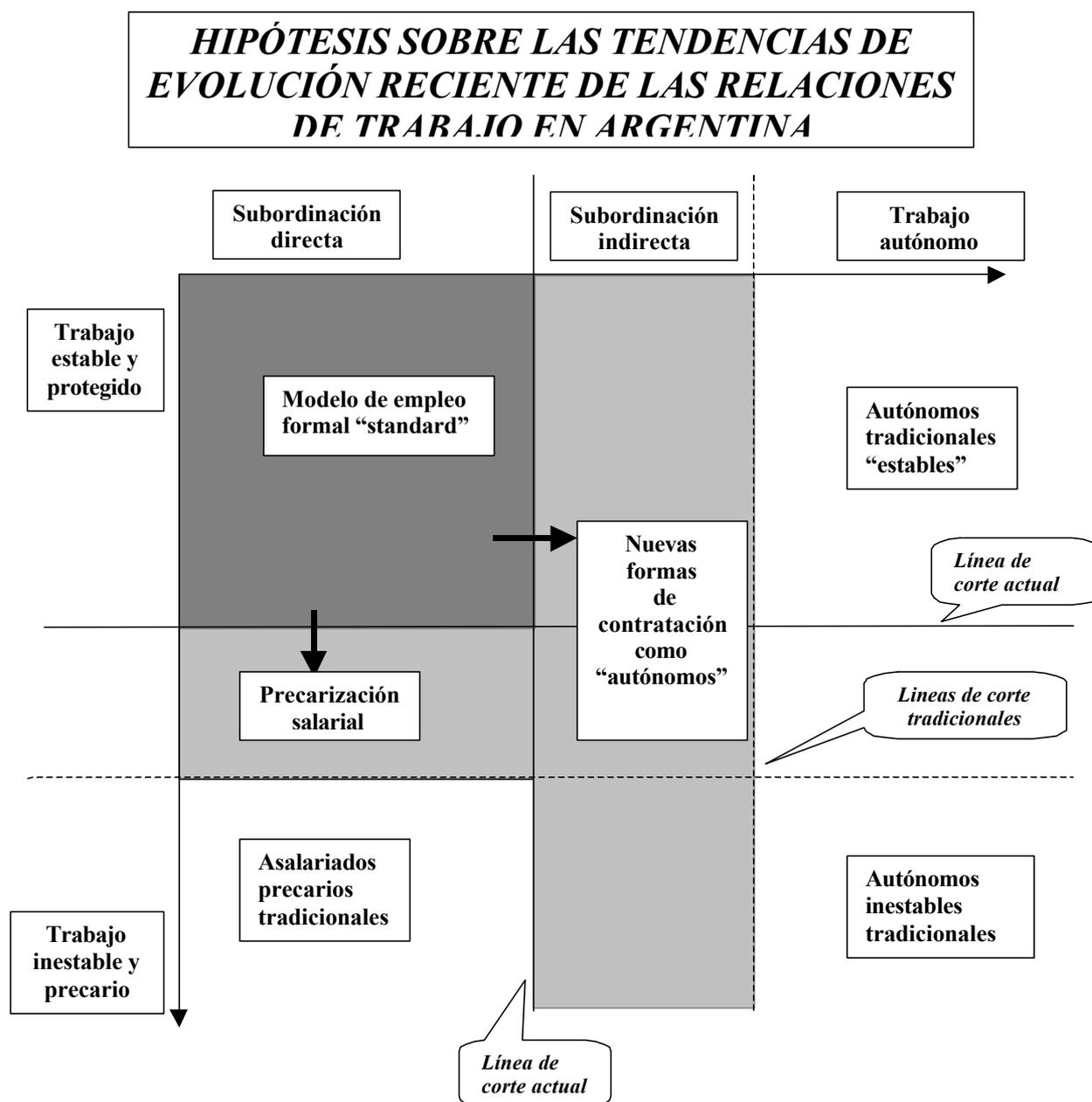
Un modo de comprender el tipo de transformaciones en curso es enfocar los cambios en el empleo en términos de la relación de "dependencia" o "subordinación" que involucra desde un punto de vista jurídico. Esto implica, obviamente, "bucear" en las características idiosincráticas del mercado de trabajo local, ya que pocos aspectos de la realidad social son tan particulares como las instituciones jurídicas y su esfera de aplicación. Sin embargo el debate sobre "dependencia", "subordinación" y "autonomía" laborales trasciende ampliamente nuestras fronteras. En algunos países europeos, como Italia, este debate ha cobrado un vigor notable en la última década, a impulsos sobre todo del debate sobre la "flexibilidad" en las relaciones laborales. En Argentina en cambio, el debate sobre la flexibilidad absorbió casi por completo el debate sobre el empleo, mientras que un aspecto crucial como el cambio en la naturaleza e índole de los contratos de trabajo, mecanismo sobre el cual se apoyó la ofensiva empresaria y gubernamental de flexibilización pasó casi desapercibida –recién durante este año, 1998, se colocó en primer plano el debate sobre los llamados "contratos basura".

La discusión sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo constituye una tradición de la economía política del siglo XIX, atenta a la que se denominaba "subsunción formal del trabajo al capital" como proceso de base en la constitución del capitalismo como sistema económico. Durante el siglo XX y en particular luego de la Segunda Guerra, este tema fue substituído por lo que podría denominarse la "normalización fordista" de las relaciones de trabajo, congruente con la expansión del trabajo asalariado como forma típica de empleo en los países industrializados de Occidente. En Argentina, ya hacia mediados de este siglo los asalariados constituían 70% de la PEA, y una serie de institutos laborales –desde la negociación colectiva hasta la constitución del sistema previsional y más tarde los mecanismos de cobertura médica– tendieron a convalidar el predominio del trabajo asalariado "protegido" como forma típica de empleo. Es este modelo el que aparece cuestionado actualmente al afectarse la naturaleza jurídica de la relación de trabajo. De allí entonces que el debate actual aparezca dominado por la noción de "precarización salarial". El gráfico adjunto permite apreciar las principales cuestiones de este debate.

El eje horizontal del gráfico presenta dos áreas extremas que representan respectivamente las relaciones de subordinación y de autonomía en la relación laboral. Entre ambas se expande una franja intermedia compuesta por lo que denominamos aquí "relaciones de subordinación indirecta". Como las relaciones de trabajo incluyen tanto la esfera privada como la pública, se prescinde de la noción de "subsunción al capital" ya que las relaciones de subordinación –sean "directas" o "indirectas"– las incluyen junto al vínculo de dependencia con organismos estatales –que sólo en ciertas concepciones y de manera muy sofisticada podrían ser asimiladas a la subordinación al capital. Asimismo, dentro de las relaciones de subordinación directa correspondientes a la esfera privada persisten figuras ocupacionales que, como el servicio doméstico, son difícilmente atribuibles a una "subsunción al capital" –el trabajo de servicio doméstico depende del gasto de las familias lo cual las sustrae en parte de la reproducción "capitalista".

El eje vertical del gráfico diferencia dos áreas, la del trabajo “estable” y “protegido” de la del trabajo “inestable” y “precarizado”. Estos dos pares de conceptos pretenden alinear, en nociones comunes, características aplicables a distintas figuras ocupacionales. Los términos de trabajo “protegido” vs. trabajo “precario”, son aplicables comúnmente a los asalariados, en tanto que la “estabilidad” y la “inestabilidad” se pueden predicar tanto de los asalariados como de los trabajadores autónomos –en realidad las nociones de estabilidad/ inestabilidad integran comúnmente las de trabajo protegido/ precario en el caso de los asalariados, pero pueden extenderse a franjas de trabajo no asalariado, que son las que nos importa incorporar al gráfico.

Las flechas indican el proceso evolutivo reciente que puede resumirse como una ampliación de las fronteras de subordinación indirecta, restringiendo la esfera de la subordinación directa, al mismo tiempo que un desplazamiento “hacia arriba” del corte del eje vertical, que indica la ampliación de la frontera del trabajo precario e inestable, y una restricción del dominio del trabajo protegido y estable.



La discriminación estadística de las hipótesis desplegadas en el gráfico son sumamente dificultosas a partir de las fuentes de información disponibles y también, se estima, por el cambio en las percepciones sociales de las relaciones de autonomía y subordinación en los tiempos modernos. Es decir, los cambios culturales que acompañan los del mercado de trabajo, no pueden menos que afectar la conciencia social de quienes se insertan laboralmente en las categorías afectadas. Esto es apreciable por ejemplo, a través de estudios cualitativos que informan sobre las diferencias de auto percepción de la condición laboral en algunos medios de transporte: muchos de quienes se autodefinían como asalariados en la década de los '70, se autodefinen hoy como "autónomos" –es el caso de los taxistas que pasaron de contratarse como "peones", a "alquilar" un medio de capital a los propietarios de los vehículos, esto es, asumiendo por su cuenta el "riesgo" de las fluctuaciones en la recaudación. Las cuestiones jurídicas involucradas en este pasaje pueden percibirse con claridad en la producción judicial vinculada con el tratamiento de las cuestiones referidas a los artículos 21 a 31 de la Ley de Contrato de Trabajo (*Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1997*).

En síntesis, a la combinación entre desocupación e informalidad, cabe agregar la extensión de la precarización salarial, como notas distintivas de la evolución reciente del mercado de trabajo en Argentina. Este diagnóstico coloca serios interrogantes para un enfoque limitado a la cuestión del empleo sin considerar aquellos aspectos de la situación ocupacional que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer políticas. Para algunos analistas la situación actual del mercado de trabajo está acotada por un problema de desocupación combinado con algunos factores estructurales de base que deben ser removidos por medio de reformas. En este enfoque, la desocupación se irá resolviendo paulatinamente en la medida del ritmo de crecimiento económico motorizado fundamentalmente por el sector privado. La disminución de la desocupación podrá ser eventualmente acelerada por medio de ciertas reformas estructurales que liberen al mercado de trabajo de las rigidices que obstaculizan su libre funcionamiento, rigideces que se vinculan sobre todo con el marco jurídico que regula las relaciones de trabajo en Argentina.

El enfoque propuesto aquí difiere de esa visión "conservadora". En realidad, la emergencia de la desocupación ha coincidido a grandes rasgos con una fase de cierta reactivación económica, mientras que, de otro lado, se han removido supuestas rigidices jurídicas que trababan el "libre" funcionamiento del mercado laboral. De allí que consideremos que los problemas de empleo en Argentina son mucho más profundos y que no basta con esperar que la pura evolución económica, motorizada por el sector privado, pueda resolverlos al menos en el corto o mediano plazo –respecto del futuro de largo plazo no cabe mucho más para afirmar que aquella máxima keynesiana bien conocida por todos. Para profundizar nuestro enfoque recorreremos en los siguientes capítulos varios de los temas apuntados en esta introducción.

II. El desempleo y la transformación del mundo del trabajo.

En este capítulo exploraremos una serie de argumentos vinculados con los diversos diagnósticos, y las respectivas soluciones, esbozadas sobre los problemas de empleo. Estos diagnósticos no se realizan en el vacío sino que se vinculan estrechamente con los contextos en los que emergen que, como se indicó en el primer capítulo, son variables según los países. En algunos países los problemas de empleo se manifiestan sobre todo en términos de cantidad de empleo, debido a que están afectados por tasas elevadas de desocupación abierta. En otros países en cambio –incluso la mayoría podría decirse–, se acentúan los problemas de calidad del empleo.

Las transformaciones del empleo trascienden el mercado de trabajo y se vinculan con procesos de cambio social, particularmente con los de diferenciación entre grupos y clases sociales. En este plano los problemas de cantidad y de calidad de empleo se superponen: los desfavorecidos por la diferenciación creciente de las sociedades son al mismo tiempo desocupados, y/o subempleados, o bien sobreexplotados en términos de ingresos o condiciones de trabajo. Esto se verifica incluso en la mayoría de los países industrializados que registraron un importante crecimiento económico en el período posterior a la Segunda Guerra, donde los más afectados en la actualidad por la pobreza y la miseria son al mismo tiempo los afectados por problemas de inserción laboral. De allí que contra las creencias que se habían generalizado previamente sobre las posibilidades de integración social de la mayoría de la población, el panorama contemporáneo sitúa en primer plano los problemas de “dualismo” estructural, entre los “integrados” y los “excluidos” de la sociedad.

Más allá de esta inscripción “social” de los problemas de empleo contemporáneos, la mayor parte de los enfoques económicos concebidos para darles solución enfatizan sobre todo, y colocan en el primer plano del diagnóstico, la cuestión de la tecnología. No es que el problema social del empleo se desconozca, sino que tiende a incorporarse de una manera diferente en el análisis, subordinado a las relaciones entre la tecnología con la inversión, la productividad y el crecimiento económico.

En otras épocas económicas, las relaciones entre los factores citados y el empleo eran concebidas en un círculo virtuoso, ya que el aumento de la productividad inducido por la innovación tecnológica estimulaba nuevas áreas de inversión y generaba crecimiento económico, en un contexto en el que los problemas de empleo se resolvían más o menos automáticamente al ritmo del crecimiento y adquirían en todo caso relevancia sólo coyuntural. Los desplazados por la sustitución tecnológica podían hallar rápidamente nuevos puestos de trabajo en la medida que el aumento de la productividad liberaba recursos para las inversiones en nuevas áreas.

Pero en las últimas décadas y particularmente en los países europeos, el crecimiento económico se tornó mucho más lento que en la inmediata posguerra, al mismo tiempo que la transferencia del aumento de la productividad desde los sectores transformados por la innovación tecnológica hacia el resto de la economía, no se tradujo en creación de empleo. De este modo el fantasma del desempleo tecnológico comenzó a corporeizarse en varias sociedades europeas, y comenzó a predominar como un verdadero supuesto epistemológico en los diversos diagnósticos sobre la evolución del empleo. Más aún, las

características de la nueva revolución tecnológica orientada por las tecnologías de información, en curso en el último cuarto de siglo, comenzaron a comprometer cada vez más seriamente las visiones sobre el futuro del empleo.

Las diversas soluciones al desempleo que se multiplicaron en los últimos años tienen un supuesto común: la revolución tecnológica que se registra actualmente destruye más empleos que los que crea. Paralelamente, las soluciones al problema del desempleo que intenten fundarse sobre el eje de las nuevas oportunidades de inversión son bloqueadas conceptualmente desde dos ángulos: la propia naturaleza de la revolución tecnológica en curso por un lado, y las dificultades para orientar estrategias neokeynesianas de crecimiento en las nuevas condiciones impuestas por la globalización económica, por otro.

Estos supuestos informan la mayoría de las soluciones propuestas al desempleo, por los que éstas se orientan a modificar la naturaleza de la oferta de trabajo excedente, ya sea mediante acciones de transformación de la propia oferta de trabajo, o bien mediante su desvinculación de la demanda. En primer lugar se trata de las propuestas que enfatizan la solución del desempleo vía el mercado de trabajo, en segundo lugar las que proponen redistribuir el tiempo de trabajo, en tercer lugar las que proponen la redistribución sectorial del empleo, en cuarto lugar las que colocan en la generación de empleos el eje de las políticas sociales, en quinto lugar las que desvinculan la percepción de rentas del empleo.

En lo que sigue analizaremos brevemente cada una de las soluciones propuestas y las propuestas de política que emergen de cada una de las soluciones. Dejaremos para el final una sexta solución al problema del desempleo, que retoma la cuestión de las nuevas áreas u oportunidades de inversión.

1. Las soluciones al desempleo vía el mercado de trabajo.

Existe un generalizado reconocimiento acerca de las dificultades que afronta el mercado para resolver de modo más o menos automático el problema del desempleo. La persistencia de tasas elevadas de desocupación abierta impone, cualquiera sea el enfoque teórico, la necesidad de introducirla como supuesto realista en el análisis del mercado de trabajo.

El enfoque predominante concibe menos el desempleo en sí mismo, que en sus vinculaciones con el salario y la inflación. Este enfoque, elaborado en la era del pleno empleo, o del “cuasi” pleno empleo –ya que el mercado de trabajo presenta siempre un remanente de desocupación–, está destinado a detectar el desequilibrio que producen los aumentos de salarios. Se supone que un aumento de salarios que estimule más allá de lo necesario la incorporación al mercado de trabajo, generará a corto o mediano plazo una inflación de precios vía exceso de demanda sobre la oferta disponible de bienes y servicios. El ajuste por inflación terminará por reducir la demanda y con ello los requerimientos de empleo, el reequilibrio consiguiente deberá pasar entonces por una fase de aumento del desempleo que contendrá los aumentos de salario, hasta un nuevo punto de equilibrio en que se reiniciará un nuevo ciclo económico.

En los tiempos actuales, la operación de este mecanismo se ve comprometida por la persistencia de tasas elevadas de desocupación, ya que en este contexto el aumento de la demanda de trabajo no debería inducir necesariamente el aumento de salarios. Sin embargo la revolución tecnológica en curso habría operado un cambio significativo entre la fuerza de trabajo empleada y la masa de desocupados, introduciendo una fuerte heterogeneidad entre ambos segmentos. Los desocupados actuales no estarían en condiciones de sustituir a los empleados actuales, ni tampoco estarían en condiciones de incorporarse a nuevos empleos dado que presentarían déficits acentuados de calificación para los nuevos requerimientos exigidos por las empresas.

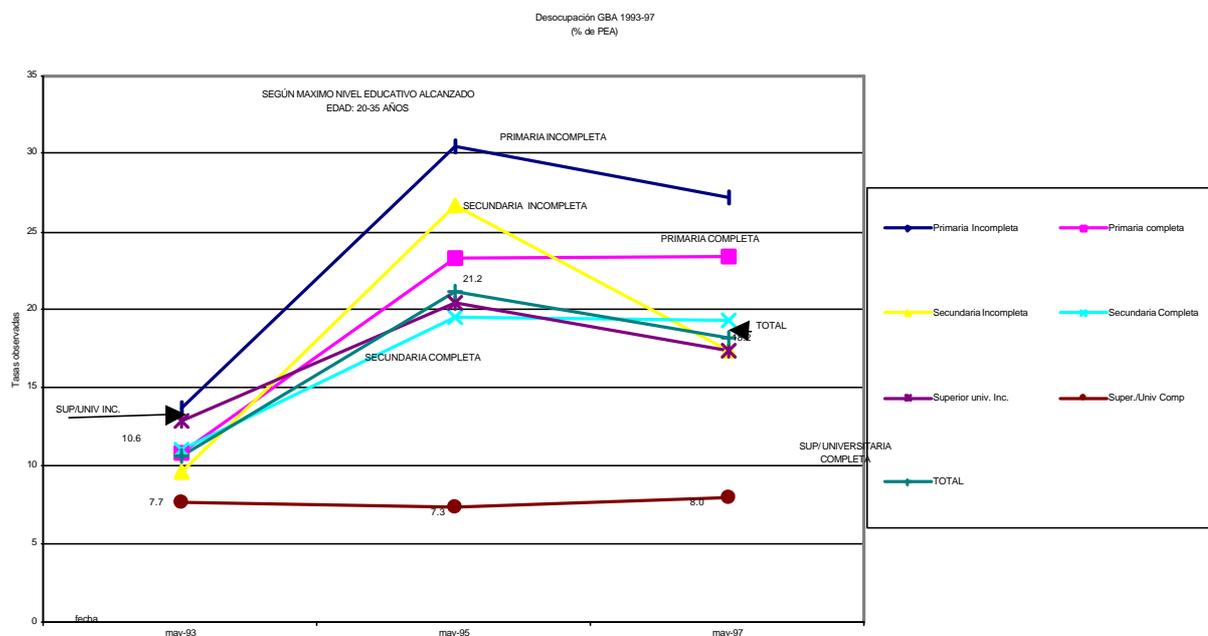
El carácter estructural de la desocupación emerge como factor decisivo para inducir un nuevo tipo de funcionamiento del mercado de trabajo, por el cual los desocupados dejan de presionar sobre la fuerza de trabajo ocupada. En este sentido las elevadas tasas de desocupación en las nuevas condiciones tecnológicas de la producción no incidirían ni en la disminución del salario de los actualmente ocupados, ni en el incremento de la demanda de las empresas, que tiende a orientarse por exigencias de una mayor calificación de la mano de obra. El carácter estructural de la desocupación es observable sobre todo en la nueva composición de los desocupados que, a diferencia de las épocas de pleno empleo en las predominaban los jóvenes nuevos trabajadores que recién se incorporaban al mercado de trabajo, ahora se compone sobre todo por a) trabajadores que permanecen largo tiempo desocupados luego de perder su empleo, y b) jóvenes que ven bloqueados por largo tiempo su incorporación a un empleo regular.

Las calificaciones de los desocupados actuales no les otorgarían una acreditación suficiente para satisfacer la demanda de trabajo. En este sentido, pese a las elevadas tasas de desocupación, el mercado funcionaría “como si” existiera penuria de oferta de trabajo. Este fenómeno, por el cual los desocupados actuales se verían incapacitados para sustituir a los empleados, se define como “histéresis”, término que se utiliza para representar la rigidez de calificaciones. Con ese término se designa –en química, física, y también en psicoanálisis por supuesto- la persistencia de un fenómeno dado aún cuando haya desaparecido el evento que lo produjo.

Este enfoque coloca sobre el fenómeno de histéresis la base para fundamentar tanto la persistencia del análisis que vincula el aumento de salarios con la inflación, como la orientación de las políticas a encarar para resolver el desempleo. En primer lugar, se razona, ya que los desocupados actuales no pueden sustituir a los empleados, el aumento de salarios desembocará inevitablemente en inflación, aún en condiciones de desocupación elevada. En segundo lugar, dado que el desempleo actual es estructural, no puede ser resuelto por el puro funcionamiento automático de la economía, requiriéndose en cambio reformas estructurales que posibiliten la conversión en “empleables”, bajo las nuevas condiciones tecnológicas, de los desocupados.

La orientación de políticas resultante de este enfoque, enfatiza la cuestión de la formación profesional y la capacitación como mecanismos privilegiados para resolver el desempleo. Este enfoque sitúa la solución del desempleo en el largo plazo, ya que requiere arreglos institucionales que posibiliten la reeducación y el aprendizaje de la vasta masa de desocupados actuales. La base empírica de este enfoque está anclada en las dificultades de inserción laboral según nivel educativo o calificación, fácilmente observables en el comportamiento de las tasas de desocupación. Así por ejemplo, el gráfico expuesto indica el aumento de la tasa de desocupación entre las personas con

menor nivel educativo. En el gráfico se homogeneizó la base de cálculo considerando el tramo de edad más joven de la población económicamente activa, el correspondiente al tramo de 20 a 35 años, para GBA entre mayo de 1993 y mayo de 1997, elaborado en base los datos aportados por la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC:



Se observa que en un período de crecimiento significativo de la tasa de desocupación abierta, el segmento que posee título universitario, es decir el de mayor calificación laboral, prácticamente no fue afectado. En cambio, los de menor nivel educativo presentan las mayores tasas de desocupación abierta: esa tasa, entre quienes no completaron la escuela primaria, es cuatro veces superior a la de quienes poseen título universitario. Cabe señalar además que la PEA correspondiente a quienes poseen título universitario es superior a 90% del segmento, lo que traduce sobre todo el igualitarismo por género en la incorporación al mercado de trabajo, mientras que entre los de menor nivel educativo la tasa de actividad es mucho más baja –reflejando sobre todo la menor incorporación de las mujeres al trabajo en este segmento educativo.

Este comportamiento diferencial según nivel educativo refuerza las tesis que promueven una rearticulación entre educación y empleo como solución de largo plazo al problema del desempleo. Sin embargo, el argumento informa más sobre las dificultades de obtener empleo en las nuevas condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo que una relación causal. Es decir, antes que se establezca la correlación, digamos hasta 1993, las tasas de desocupación eran casi idénticas o su rango de variación era relativamente escaso cualquiera hubiera sido el nivel educativo alcanzado. Las diferencias de educación pesan en el nuevo contexto, por lo que habría que buscar en éste las razones de las altas de desocupación en el mercado de trabajo argentino.

De lo que no cabe duda sin embargo es que presumiblemente las acciones de formación y capacitación que se encaren con el objetivo de aumentar la calificación de los desocupados redundarán en una mejor calidad de la fuerza de trabajo disponible. Pero esto es diferente de atribuir a la formación profesional y la capacitación la posibilidad de reducir el desempleo.

2. Las soluciones al desempleo vía la redistribución horaria de trabajo.

Una de las soluciones propuestas en los últimos años para resolver el problema del desempleo consiste básicamente en un ajuste de la oferta de trabajo por medio de una redistribución del tiempo de trabajo. Esta solución se basa en un diagnóstico que coloca de modo central la cuestión del desempleo tecnológico, informada por una visión sobre la evolución futura del trabajo elaborada en base a las tendencias registradas en el largo plazo.

Ya en el siglo XIX la cuestión del desempleo tecnológico fue elaborada como posibilidad teórica, en un contexto en el que la innovación de la base técnica de la producción estimulaba la reflexión sobre las consecuencias de largo plazo de una sustitución continua de trabajo por la tecnología. La automatización completa de los procesos productivos no revestía más que un carácter especulativo en el siglo pasado, aunque avanzado el presente siglo comenzó a cobrar forma al ritmo de la disminución de la jornada de trabajo, restringida institucionalmente por diversas regulaciones políticas y sociales. Pero como al mismo tiempo la incorporación de la población al sistema productivo fue cada vez más masiva, como consecuencia de la ampliación incesante de la base productiva, la posibilidad del desempleo tecnológico pareció remota por épocas.

La cuestión del desempleo tecnológico cobró vigor en años recientes en varios países europeos, como consecuencia del aumento de la desocupación. Nuevamente, como ocurriera en otros períodos históricos, emergió la posibilidad que el crecimiento incesante de la productividad provocara una disminución de los requerimientos de trabajo en el largo plazo.

Cuatro factores concurrentes motivaron que la reflexión ante el problema del desajuste en el mercado de trabajo se orientara por una solución destinada a redistribuir las horas de trabajo.

- a) En primer lugar, la larga experiencia histórica que informa de la concurrencia de dos procesos simultáneos: la incorporación masiva al mercado laboral y la tendencia a la reducción de la jornada de trabajo, traducida ésta en la tendencia casi constante en el largo plazo a la reducción de las horas de trabajo por ocupado. La base de esta evolución fue, como se señaló, el crecimiento también incesante de la productividad. En esta perspectiva, la cuestión de la redistribución de las horas de trabajo puede ser conceptualizada como una asunción institucional de una tendencia inscrita en la evolución de largo plazo de las economías. Es decir, convertir en objeto de acciones institucionales un fenómeno que habrá de producirse “naturalmente” de todas maneras.
- b) En segundo lugar, la tendencia efectivamente observable en la evolución reciente de las ocupaciones en las economías europeas, que informa de la sustitución progresiva de empleos de jornada completa, por empleos de tiempo parcial. El entorno de esta tendencia está constituido además por una ampliación del empleo femenino – significativamente elevada en los nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial- y la redistribución sectorial del empleo hacia los servicios. Lo que se verifica, en suma, es el desplazamiento de puestos de trabajo masculinos de jornada completa en la industria, hacia puestos de trabajo femeninos de tiempo parcial en los servicios. Es decir que en la evolución reciente de las economías europeas se verifica una disminución de la jornada laboral promedio, más allá de las acciones institucionales tomadas para favorecer este proceso.
- c) En tercer lugar, los ajustes encarados por varias empresas de gran tamaño y avanzada tecnología en varios sectores ante las restricciones de sus respectivos mercados, consistieron precisamente en la reducción de las horas de trabajo semanales o mensuales. Sin reducir la jornada diaria, se redujeron los días por semana trabajados; la consecuencia, paradójica para algunos, fue un incremento considerable de la productividad del trabajo en las empresas que redujeron la cantidad de horas trabajadas por su personal.
- d) En cuarto lugar, las estrategias sindicales destinadas a preservar las fuentes de empleo en Alemania y Francia sobre todo, y en el caso particular de Francia con el apoyo explícito de gobiernos de corte socialista, constituyeron un eje movilizador de las fuerzas sociales en pos de la reducción de la jornada laboral. Actualmente en Francia rigen acciones institucionales orientadas a reducir la jornada laboral a 35 hs. semanales, basadas en incentivos fiscales a las empresas que avancen en esta reducción. En Alemania por su parte, los sindicatos metalúrgicos en primera instancia y por emulación algunos otros, alcanzaron ya diversos acuerdos por los que progresivamente la jornada laboral fue disminuyendo hasta las 36/37 horas semanales.

Los interrogantes planteados por esta reducción progresiva de la jornada laboral son de dos tipos. En términos generales se trata de indagar hasta qué punto resolverá efectivamente el problema del desempleo. En términos particulares se trata de saber hasta qué punto podrán afectar los ingresos de los empleados actuales por un lado, y por otro de constatar la medida en que constituyen un desaprovechamiento de la fuerza de trabajo disponible en la sociedad. En realidad, la reducción de la jornada laboral constituye la más reciente de una serie de medidas que tienden a reducir la oferta de trabajo. Previamente, diversos procesos de

reconversión productiva en empresas industriales sobre todo, consistieron en retiros anticipados del personal de mayor edad o, dicho de otra manera, tendieron a elevar la proporción de población inactiva y, por consiguiente, a descargar sobre una masa relativamente menor de personas en actividad el requerimiento de sostener a una masa cada vez mayor de inactivos.

Para un país como la Argentina contemporánea la solución vía redistribución horaria de trabajo aparece en cierto sentido remota. Los datos disponibles informan de la existencia de tasas elevadas de subocupación, es decir, de personas que desearían trabajar más horas que las que trabajan actualmente para solventar su vida cotidiana. Por otro lado, se observa una proporción significativamente elevada de “sobreocupados”, esto es, de personas que trabajan más de 44 horas semanales quienes, en muchos casos, no hacen más que reflejar condiciones de explotación y de sobreexplotación laboral. Asimismo, la debilidad sindical y la fortaleza de las posiciones empresarias parecen tornar poco viables políticamente soluciones de este tipo, más allá de las declaraciones de principios.

Pero, aún cuando fuera viable la reducción de la jornada laboral, es probable que las necesidades de la población requieran mucho más una reflexión sobre como potenciar al máximo la disponibilidad de trabajo, más que redistribuir el trabajo existente. Es decir, aún cuando se requiera establecer regulaciones para evitar la sobreexplotación de los sobreocupados, se requiere también resolver el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo disponible por la sociedad, en una época en que las necesidades no dejan de acrecentarse, sobre todo para vastos sectores sociales sumidos en la pobreza y en la miseria.

3. Las soluciones al desempleo vía la redistribución sectorial de trabajo.

La exploración de las posibilidades de redistribución sectorial del trabajo como solución al desempleo fue formulada en años recientes por J. Rifkin en su libro sobre “*El fin del trabajo*”. Esta tesis proyecta la hipótesis del desempleo tecnológico en un doble plano: las tendencias recientes de cambio organizativo por un lado, y las tendencias de largo plazo de la estructura ocupacional, por otro. Curiosamente, la tesis de Rifkin combina la visión americana con la visión europea, que es como decir que agita los dos fantasmas que acosan en el presente a la reflexión sobre el empleo. Sin embargo, más allá del tono catastrofista de la tesis del fin del trabajo, tiene la virtud de instalarse sobre tendencias observables en la evolución de las ocupaciones.

En primer lugar, la redistribución sectorial del trabajo constituye una tendencia observable en la mayoría de las sociedades, al ritmo del proceso de urbanización que implica una transferencia del empleo agrícola al empleo urbano y, dentro de éste, al empleo en los servicios más que en la industria. Rifkin vincula este cambio de largo plazo con otros dos procesos más recientes, el primero la reorganización del trabajo en la industria que cobró una fuerza inusitada en los ’80, y el segundo la verificación en años recientes de procesos similares en los servicios.

La reorganización del trabajo en la industria impactó sobre lo que se consideraba la columna vertebral de los sindicatos americanos, el empleo semicalificado en ramas como la siderurgia y y la producción de automóviles. En este plano se verificó una sustitución directa de trabajo por tecnología que diezmo el empleo industrial. Rifkin afirma que en la última década las empresas comerciales y de servicios siguen una trayectoria similar a la verificada en la industria, consistente a la vez en la introducción masiva de tecnología informática y en la utilización de ésta para modificar la organización del trabajo –de lo que se denomina *tecnologías blandas*-. Esto constituye una amenaza para las posibilidades de sostener el nivel de empleo en el sector ocupacional más nutrido de la economía americana desde la década de los ’50: el del empleo *white collar*.

El eje de la reflexión de Rifkin es la rearticulación de las cadenas de proveedor/cliente en los trabajos de oficina sostenidos por tecnologías de base informática, que tiende a eliminar gran cantidad de puestos. Como este proceso afecta tanto al sector público como al sector privado, su proyección como tendencia futura augura en el mediano plazo la emergencia de desempleo masivo en la economía americana. En este sentido, la existencia actual de empleos de baja productividad no hace más que compensar la pérdida de empleos en los sectores en proceso de reestructuración. El avance de este proceso determinará a la larga una pérdida neta de puestos y ni el sector privado ni el sector público estarán en el futuro en condiciones de absorber la fuerza de trabajo disponible. El denominado “fin del trabajo” constituye una profecía anclada precisamente en las dificultades de generación de empleo en la industria y en los servicios privados, así como en la administración y los servicios gestionados por el Estado.

La solución a este problema reside, en la visión de Rifkin, en posibilitar la conversión en empleos del monto de trabajo creciente que se registra en lo que tiende a denominarse el “tercer sector”, diferenciado tanto del Estado como de las empresas privadas. El argumento se basa en determinar el volumen de trabajo, en su mayor parte no remunerado, que se destina actualmente a satisfacer necesidades sociales diversas cuyo rasgo común es que no

constituyen actividades suficientemente rentables como para ser organizadas por el mercado, ni su demanda es tan estructurada como para facilitar su organización desde un centro estatal. Las organizaciones que se constituyen en este tercer sector son comúnmente denominadas “ong’s” -organizaciones no gubernamentales- que no persiguen fines de lucro sino asistir necesidades sociales de la población que no son satisfechas por los privados ni por el Estado.

La cantidad de trabajo incorporado mayoritariamente por “voluntarios” o “cooperantes” de las ong’s –fundaciones, clubes, centros comunitarios, etc.- es creciente, y obtienen su financiación a través de colectas que apelan a la solidaridad pública, o a redes de cooperación sostenidas por gobiernos locales o internacionales. Dada la diversidad de fines de estas organizaciones, tantas como las necesidades sociales que satisfacen, resulta difícil clasificarlas. El ejemplo más común que se considera en la descripción de estas actividades es el que las asocia con los llamados “servicios de proximidad”.

Los servicios de proximidad constituyen uno de los ejes destacados en todas las proyecciones y previsiones de la demanda futura de empleos: los servicios educativos, de salud, de asistencia a la población de la tercera edad, a discapacitados, etc. El rasgo común a todos estos servicios es que aún cuando pueda disponerse de medios tecnológicos de asistencia, ninguno de ellos puede prescindir totalmente de la cercanía o contacto físico personal. Es decir, al límite, no son sustituíbles por tecnología y se centran en la prestación personal del servicio.

Un argumento adicional a favor del desarrollo de estos servicios de proximidad es que pueden ser conceptualizados en términos de derechos sociales y/o como bienes públicos. Aunque precisamente esta característica no elimina totalmente ni los excluye de su organización a través del mercado o el Estado. Es decir, muchos de estos servicios de proximidad son cubiertos parcialmente en la actualidad tanto por el mercado como por el Estado. En realidad, dado que la construcción de mercados está sujeta siempre a algún tipo de intervención social y a la regulación de la instancia jurídico/política, cabría pensar que la esfera de desarrollo del tercer sector está sujeta siempre al límite puesto por aquellos. Así por ejemplo, el hecho que muchos servicios de proximidad no constituyan actualmente actividades rentables y atractivas para la empresa privada, no excluye que no lo puedan ser a futuro.

Más aún, es común que el Estado desarrolle muchos de estos servicios que, más tarde o más temprano, pueden devenir actividades rentables para ser prestados por las empresas. Asimismo, las limitaciones financieras del tercer sector reclaman comúnmente la asistencia estatal para poder sustentarse. En este sentido no resulta claro como el tercer sector podría desarrollarse fuera de una instancia política estatal y de políticas públicas redistributivas. Esto lleva a reflexionar sobre un eje un poco diferente, el de las políticas sociales encaradas por el sector público.

4. Las soluciones al desempleo vía políticas sociales.

En un estudio reciente, Robert Castel llama la atención sobre la verdadera crisis en la que ha desembocado el trabajo asalariado en Francia, crisis que no ha cesado de acentuarse en las últimas décadas. Si bien esta es una constatación habitual entre los economistas, Castel extrae de esta tendencia su significado social profundo, enfatizando la vinculación entre la inserción laboral y la inserción social. Por otra parte, la crisis del trabajo asalariado no se circunscribe a Francia, sino que abarca varios países europeos y también de América Latina. Y por supuesto también a la Argentina, donde la crisis del trabajo asalariado, en el sentido que le otorga Castel, tal vez alcance una profundidad aún mayor que en Francia.

La crisis del trabajo asalariado induce no sólo una transformación de las formas de empleo, sino la generalización de trayectorias que conducen a diversas formas de exclusión social. Los indicadores de esta crisis son variados, desde la generalización de diversas formas de “autoempleo” o de “trabajo autónomo”, hasta el cambio de status del asalariado moderno. Precisamente lo que aparece en crisis es sobre todo el status de asalariado bajo su forma “fordista”, que había llegado a instalarse en los países industrializados a través de un largo proceso histórico que Castel detalla en términos de un cambio de forma de la relación salarial, siguiendo en este punto a los economistas de la “regulación”.

Las cinco condiciones “que aseguraron el pasaje desde la relación salarial prevaleciente en los inicios de la industrialización hasta la relación salarial ‘fordista’ (Castel, R. 1997, pág. 329 y ss.):

- ◆ Una separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos que hay que excluir del mercado de trabajo, o sea integrar bajo formas reguladas...[Esto requiere] la identificación precisa de...la población activa: hay que identificar y cuantificar a los ocupados de los no ocupados, las actividades intermitentes y las actividades de jornada completa, los empleos remunerados de los no remunerados...Empresa difícil y de largo aliento que...sólo sólo a fines del siglo pasado y principios del actual (en 1896 en Francia y en 1901 en Inglaterra), después de muchos tanteos se llegó a definir sin ambigüedad...
- ◆ La fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso de trabajo en el marco de una gestión del tiempo precisa, dividida y reglamentada... [Esto] contribuyó...poderosamente a la homogeneización de la clase obrera...[y a su] diferenciación...entre un personal de pura ejecución (el obrero especializado) y un personal de control o mantenimiento (el obrero técnico). Esta evolución técnica del trabajo impone asimismo el refuerzo y la diversificación de un personal de concepción y encuadramiento, que finalmente engendraría a los ‘ejecutivos’...Finalmente, estos métodos desbordarán de las sedes industriales que evoca el ‘taylorismo’, para implantarse en las oficinas, los grandes almacenes, el sector ‘terciario’...
- ◆ El acceso a través del salario a ‘nuevas normas de consumo obrero’ [término tomado de Aglieta, Michel: *Régulation et crises du capitalisme, l’expérience des États-Unis*. 1976] que convertían al obrero en el propio usuario de la producción en masa...Henry Ford sistematizó la relación entre producción en masa (la generalización de la cadena de montaje semiautomática) y el consumo de masas...[es a esto a lo que] se llama

fordismo...por el cual el obrero accedía a un nuevo registro social, el consumo, y...dejaba de tal modo esa zona de vulnerabilidad que lo condenaba a vivir ‘al día’...

- ◆ El acceso a la propiedad social y a los servicios públicos...[por medio de los cuales] la condición salarial obrera tendía a asegurar recursos para su autosuficiencia en caso de accidente, enfermedad o después de la cesación de la actividad (jubilación) ...un mayor acceso a bienes colectivos tales como la salud, la higiene, la vivienda, la educación...
- ◆ La inscripción en un derecho del trabajo que reconocía al trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo...Al tomarse en cuenta esta dimensión colectiva la relación contractual se desliza desde la relación de trabajo hasta un estatuto del asalariado...” (ídem. Págs. 329 a 342)

Estos rasgos de la relación salarial fordista se fueron ampliando más allá de la condición obrera abarcando a otras categorías sociales como empleados y ejecutivos de empresa. Al mismo tiempo la intervención estatal, mediante el desarrollo de la protección y de la seguridad social, la ampliación de su rol económico –en la inversión, el crédito, la regulación de precios, etc.-, y el arbitraje entre asociaciones patronales y sindicales, tendió a consolidar las condiciones de funcionamiento de la llamada “sociedad salarial”.

La crisis de esta relación salarial fordista se produce cuando emergen nítidamente en la década de los ´80 el desempleo y la precarización del trabajo. Según Castel, en Francia el contrato de trabajo por tiempo indeterminado llegó a su apogeo en 1975, cuando llegó a abarcar 80% de la población activa mientras que a mediados de los ´90 no llega a 65% de los activos. Estos contratos son sustituidos por “formas particulares de empleo” que incluyen “una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de “empleos promovidos”, es decir, sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo” (ídem. Pág. 404). Estas nuevas formas no son aún tan importantes en el stock de puestos de trabajo como en el flujo ya que representan 2/3 de las nuevas contrataciones anuales, predominan entre las mujeres y los jóvenes, y se generalizan en las grandes empresas tanto como en las pymes. De allí, concluye Castel, “la diversidad y discontinuidad de las formas de empleo están reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable” (ídem. Pág 405).

La rápida sustitución de las formas protegidas y estables de empleo por formas de contratación que introducen diversas formas y grados de precariedad salarial, incide tanto o más que el desempleo en el debilitamiento de los lazos de integración social. De este modo la situación del empleo se vincula con diversas trayectorias y situaciones de exclusión que afectan a vastos grupos sociales. Esta tendencia logra transparentar, retrospectivamente, la medida en que el trabajo asalariado llegó a constituir además de un factor productivo un mecanismo de socialización y de integración social. Lo cual coloca los interrogantes sobre el futuro del empleo sobre bases posiblemente más amplias que la pura discusión sobre las horas trabajadas o la inserción sectorial. En esta perspectiva se trata menos de estimar las tendencias de evolución del empleo que de la posibilidad de modelar el futuro a partir de valores, estrategias y voluntades.

La precarización y el desempleo constituyen problemas mucho más vastos que los referidos al mercado de trabajo, por lo que su tratamiento apela a la reflexión acerca de cómo resolver

los problemas de la existencia social. En la problemática así planteada, es probable que las posiciones tiendan a escindirse según se consideren las ventajas o desventajas de, o bien retornar a las antiguas formas de regulación social a través del trabajo asalariado, o bien profundizar el sendero marcado por las nuevas formas de contratación. De optarse por esta segunda opción, debe advertirse que ella implica resolver los problemas del mercado de trabajo en términos de flexibilidad laboral, pero al costo de generar un aumento en las demandas vinculadas con la seguridad social, la salud, la educación, etc. En suma, de todo aquello que en nuestro país constituye hoy motivo de debate y movilización social.

Una reflexión adicional se vincula con la idea básica del planteo de Castel acerca del trabajo como forma de integración social. En este sentido el estatuto de asalariado como tal se vincula con un conjunto de derechos que garantiza la autonomía y el desarrollo personal. Esto constituye la ventaja del empleo como eje de las políticas sociales en relación con otros focos de interés de las políticas públicas, ya que solucionar los problemas del empleo equivaldría también a proporcionar un marco mucho más amplio para resolver diversas necesidades sociales, así como el problema básico de integración social.

5. El cambio en las reglas de juego.

Un planteo mucho más radical que los expuestos consiste en dejar de considerar centralmente los problemas del empleo, promoviendo otros mecanismos de integración social. Hasta ahora el trabajo constituye la condición básica de inserción social, en el sentido que en nuestras sociedades rige el principio que vincula el derecho de recibir ingresos con lo que cada uno aporta socialmente como trabajo. No es el único por supuesto, ya que también nuestras sociedades se fundan en el derecho de propiedad, pero indudablemente el principio más general es el del trabajo, en la medida que son más aquellos que dependen principalmente de su propia fuerza de trabajo –manual o intelectual- para asegurar su sustento.

Esta regla básica de funcionamiento social en el sistema capitalista, regía con alcance prácticamente universal en las épocas de pleno empleo, pero su vigencia actual parece seriamente comprometida en algunas sociedades, sobre todo en aquellas que, como la nuestra, padecen actualmente altas tasas de desocupación y subocupación. Esto ha llevado a algunos filósofos políticos como Van Parijs (1992), a plantear de manera radicalmente novedosa el problema: ya que la posibilidad de acceder a un empleo aparece cada vez más restringida para capas cada vez más amplias de la sociedad, ¿qué sentido tiene seguir sosteniendo la regla sistémica que vincula la subsistencia social con el trabajo? Más aún ¿qué sentido tiene seguir vinculando la percepción de rentas con el trabajo como mecanismo básico de integración social?

Preguntas tan radicales no se basan en la pura especulación filosófica, sino que se inscriben en un análisis muy fino y muy amplio a la vez de la composición actual de la población. De hecho, aún en aquellas sociedades que presentan las más altas tasas de actividad, la población económicamente activa –es decir quienes trabajan o están disponibles para el trabajo- no constituyen mucho más de la mitad de la población. Y esa proporción es aún menor en los países donde, como en la mayoría de los de América Latina, predominan los jóvenes.

La población incorporada al mercado de trabajo constituye casi siempre una minoría de la población total, que se compone además de los que no son económicamente activos. Estos se componen de quienes no tienen aún la edad para trabajar porque son demasiado jóvenes, de quienes ya se han retirado de la actividad económica por su edad avanzada, de quienes se retiran temporal o definitivamente del mercado de trabajo para dedicarse a la crianza de sus hijos o a tareas domésticas, de aquellos que están incapacitados para desempeñar un rol profesional o laboral. En fin, también de los rentistas.

Esta masa de población que no trabaja llega a representar en conjunto, como en Argentina, una proporción aún mayor que los económicamente activos. Ellos constituyen, de modo directo o indirecto, población a cargo de los activos. De modo directo porque de ellos depende su sustento, y de modo indirecto en la medida que cualquier renta puede ser concebida como un ingreso extraído del esfuerzo colectivo de una sociedad, como bien saben incluso los financistas (quienes buscan anclar sus inversiones en activos que los coloquen a salvo de corridas especulativas capaces de licuar a breve plazo su capital).

Si la regla distributiva sobre la que descansan nuestras sociedades se fundan en el aporte de trabajo, ¿qué es lo que funda el derecho a percibir rentas –fuera de las derivadas de la propiedad- de quienes no trabajan? Esta regla pasa menos por la economía que por la política, ya que no existen más que acuerdos políticos y sociales para definir el ingreso de los jubilados, el destino del gasto estatal para sostener la educación y la salud, o lo que viene a ser lo mismo, la fijación de contribuciones, aportes o impuestos requeridos para solventar los sistemas en que se organizan esos servicios. En última instancia entonces, la regla según la cual cada uno percibe lo que aporta como trabajo es buena para definir la distribución de quienes están insertos en el mercado de trabajo. Pero no para aquellos que están excluidos de éste. Este tema cobra vigencia además con las tendencias casi universales a la disminución de la tasa de natalidad y al aumento de las edades potenciales que reflejan la esperanza de vida en cada país. Es decir que las tendencias de evolución demográfica plantean un crecimiento mayor en el futuro –especialmente por envejecimiento- de la población no activa respecto de la económicamente activa. Esto implica que relativamente cada vez menos activos deberán sostener a los no económicamente activos.

Los argumentos que desvinculan el trabajo de la percepción de rentas tienen una apoyatura adicional en la orientación de muchas políticas sociales en la actualidad. De hecho la percepción de subsidios, seguros sociales, becas, etc., pueden concebirse como ingresos no vinculados con el trabajo de los perceptores directos de esos beneficios. Con lo cual, de hecho, es probablemente cada vez mayor la población que a) no depende de su propio trabajo para sobrevivir, o bien que b) percibe algún tipo de ingreso no vinculado con un trabajo efectivo.

Las propuestas de una política de rentas universales vinculadas con la ciudadanía, halla un eco considerable en sociedades que alcanzaron niveles de desarrollo económico y de calidad de vida considerablemente elevados. Es decir, sociedades que generan ingresos suficientes para asegurar la satisfacción de necesidades ampliadas para toda su población. La vinculación de esta renta universal con el supuesto que cada vez se requieren menos esfuerzos de trabajo para la satisfacción de las necesidades sociales, debido sobre todo al desarrollo tecnológico que opera la sustitución de trabajo, parece más o menos obvia.

Las críticas que reciben la tesis de una renta universal son de tres órdenes: instrumental, de valores, y de universalidad. Las críticas de orden instrumental se refieren sobre todo a las

posibilidades de construcción de mecanismos que permitan aglutinar recursos y su distribución. Los argumentos aquí son demasiado técnicos para seguirlos en detalle pero probablemente ofrezcan menos dificultades que los correspondientes a los otros dos órdenes. Sobre todo porque más allá de las dificultades técnicas, lo que se requiere para poner en funcionamiento los nuevos mecanismos son acuerdos políticos y la construcción de un nuevo tipo de instituciones.

Las críticas de orden moral son simétricas respecto de la regla de juego que la renta universal viene a sustituir: si cada uno percibe una renta que satisface sus necesidades mínimas ¿cuáles serían los incentivos para trabajar? Hasta ahora las sociedades basadas en la regla del trabajo fueron concebidas como sociedades de escasez, de modo que se requería el aporte de trabajo para subvenir necesidades crecientes. El incentivo básico para el trabajo en las sociedades de escasez es la satisfacción de necesidades. En cambio las sociedades que eventualmente pueden basarse en la regla de la renta universal supone que a) el progreso técnico ya habrá hecho posible una reducción sustancial de los requerimientos de trabajo, y b) que en tal situación sólo trabajarán aquellos que desean acrecentar sus ingresos, más allá de la satisfacción de necesidades mínimas. En este caso, los incentivos para el trabajo no parecen diferir demasiado de aquellos que son puestos en juego para promover la acumulación capitalista; es decir, el móvil para trabajar estará puesto en la ganancia.

Por último, lo que aparece comprometida seriamente es la posibilidad de universalizar la renta. Este tipo de soluciones puede ser imaginada en sociedades que presentan una gran acumulación de riquezas, en las cuales se pone en juego la regla distributiva. En cambio la gran mayoría de las sociedades del planeta, en África, Asia y América Latina, son todavía sociedades donde reina la escasez y sujetas aún a problemas vinculados con la satisfacción de necesidades mínimas. Más allá que en estas sociedades se discute la regla distributiva, al mismo tiempo presentan grandes problemas de producción, tanto en monto como en continuidad. En estas sociedades los problemas sociales provienen entre otras causas, de las dificultades para movilizar y calificar la mano de obra requerida para aumentar la producción, y no tanto de la sobresaturación de oferta en los mercados de trabajo en el contexto de un gran desarrollo tecnológico y de acumulación de riquezas, como es el caso de algunas sociedades europeas.

Pero más allá de estas críticas, que acentúan la inviabilidad política e institucional de la sustitución de la regla del trabajo en el presente, la tesis de la renta universal tiene la virtud de transparentar un dato básico. El hecho que la regla distributiva en las sociedades contemporáneas es cada vez más “política” que “económica”, que la solución “automática” de las necesidades sociales vía el funcionamiento de la economía está en cuestión. Aún más, la discusión sobre las posibilidades de una renta universal transparente en relieve el hecho que hoy, en muchas sociedades, existe una proporción relativamente elevada de población para la cual la regla de inserción social ya no es el trabajo, sino otros mecanismos y reglas distributivas.

De esta reflexión sobre la renta universal entonces, y más allá de su carácter utópico en el presente, pueden surgir lineamientos de política social que enfoquen no sólo a quienes están hoy disponibles para el trabajo, sino también a quienes no lo están, lo que se denomina la población económicamente no activa. Esto implica que las políticas de empleo deberían articularse con otras políticas sociales, ya que se requieren soluciones complejas que operen al mismo tiempo sobre el mercado de trabajo, el sistema de seguridad social, el de salud, sobre los subsidios a ciertos segmentos de hogares y categorías de población. Esto permitiría

evitar que un foco exclusivo sobre el empleo o los disponibles para el trabajo, deje fuera de las soluciones propuestas a sectores importantes de la población, tal como surge por ejemplo de las propuestas que buscan acotar la oferta de trabajo por medio de la derivación al sistema educativo –para los jóvenes- o al sistema de seguridad social –anticipando la jubilación-.

6. La solución al desempleo vía la generación de nuevas oportunidades de inversión.

Las soluciones esbozadas hasta ahora aceptan como límite las dificultades de generar trabajo para todos. Los supuestos de esas políticas son básicamente 2:

- ◆ La idea que el progreso técnico constituye el factor decisivo en la generación de un excedente de fuerza laboral que es registrada como desocupada o subocupada.
- ◆ La idea que en las nuevas condiciones de globalización y apertura económica, las políticas de corte keynesiano para estimular la demanda doméstica –de consumo e inversiones- son inaplicables.

El supuesto basado en el progreso técnico –o su contrapartida: el así llamado desempleo tecnológico- es aplicable sobre todo a los países europeos, pero a condición de observar que el otro limitante para la generación de empleo es la disminución apreciable de la tasa de crecimiento económico. Es decir, buena parte del aumento del desempleo en Europa coincide con una disminución del ritmo de crecimiento económico; es esto lo que parece agravar el desempleo tecnológico ya que éste no puede ser compensado por la creación de empleos que provendría de una aceleración del crecimiento.

En el caso de Argentina, en cambio, más que al progreso técnico cabría adjudicar el aumento de la desocupación a las nuevas condiciones de funcionamiento económico en condiciones de apertura a los mercados internacionales. Sobre todo por la brusquedad del salto hacia arriba de la tasa de desocupación –se triplicó en dos años- que no puede ser adjudicada al progreso técnico que, por lo general, afecta la ocupación por medio de un desgranamiento lento hacia la desocupación, que opera en el largo plazo.

La inaplicabilidad de las políticas keynesianas para aumentar la demanda doméstica proviene de la apertura económica, que permite que esa demanda sea satisfecha por importaciones –de bienes, servicios y capitales-, mucho más competitiva que la oferta local respectiva. Por otro lado, la búsqueda de competitividad de las empresas locales tiende a orientarlas hacia la exportación, ya que el mercado interno aparece deprimido por el ajuste estabilizador. En estas condiciones, el aumento de la oferta local no genera el dinamismo que supondría su orientación hacia el mercado local, vía el efecto multiplicador. Por último, en condiciones de globalización financiera, los requerimientos de rentabilidad tienden a incrementarse considerablemente, ya que las tasas de retorno de las inversiones productivas deben confrontarse con las respectivas obtenidas en el sector financiero. En suma, una demanda interna deprimida, la competencia de la importación, y una exigencia multiplicada de rentabilidad capaz de competir con las rentas financieras, parecen tornar inviables las políticas de demanda keynesianas tradicionales.

Sin embargo, mas allá de estos argumentos, y como trasfondo de largo plazo de la dinámica actual de la economía y la sociedad, la era presente parece diferir considerablemente de otras épocas del capitalismo. En efecto, más allá de los razonamientos en términos de

funcionamiento de la economía, es posible detectar en otras épocas económicas verdaderos “motores” o “atractores” de la inversión. Esto es apreciable tanto en el siglo XIX como en el siglo XX.

En el siglo XIX, el gran atractor de las inversiones fue, según el argumento de Heilbroner, el ferrocarril. La demanda de inversiones para la construcción de líneas férreas y material de transporte ferroviario, impulsó poderosamente diversos sectores productivos, de modo directo o indirecto. De modo directo porque estimuló la demanda de sectores como la siderurgia, la extracción de carbón, la explotación forestal, las construcciones, los servicios de ingeniería. De modo indirecto porque la expansión de las líneas férreas integró los espacios económicos nacionales, estimulando las producciones locales que tenían ahora una salida fácil y económica hacia nuevos mercados, integró –literalmente- a la Nación, y con ello la multiplicación de la Administración Pública que podía extenderse ahora a vastos territorios, nuevos servicios como el turismo y la consiguiente multiplicación del transporte de personas, la construcción hotelera, etc.

En el siglo XX, siguiendo también a Heilbroner, el gran motor de las inversiones fue el producto tal vez más emblemático de una época económica y social: el automóvil. Precisamente todos los estudios realizados sobre la industria automotriz destacan la red impresionante de eslabonamientos productivos que induce. En la siderurgia, vía chapas y aceros livianos, en las industrias del plástico, del vidrio, del caucho, en la electrónica, en los bienes de capital, en la construcción de carreteras, en la extracción y redes de distribución de combustibles, en los servicios de ingeniería, en el diseño, en publicidad, en los sistemas de crédito y seguros, en la comercialización, etc. Precisamente fue la reconversión productiva en las empresas de automotores, y en el predominio de grandes empresas multinacionales que tienden a integrar un mercado mundial, lo que parece haber inducido el incremento incesante de la productividad de la era contemporánea. Y no sólo eso, también los modelos organizativos para el sector privado: empresas más chatas, horizontales y con menor cantidad de personal. La crisis de empleo en el sector, derivado de la sustitución tecnológica, constituye uno de los centros de generación principales de los problemas que arrostra en la actualidad el mercado de trabajo.

En este último cuarto de siglo, el producto emblemático de la época son los computadores y la industria informática. La influencia de esta rama es enorme ya que los procesos de transmisión y procesamiento de información, tienden a revolucionar las formas de producir del resto de las actividades económicas. Sin embargo, a diferencia de las inversiones en ferrocarriles y automóviles con sus respectivos eslabonamientos, las inversiones en informática son relativamente pequeñas, ya que su sustrato material es débil –arena, arcilla, silicio, plásticos-, aún cuando su sustrato de conocimiento sea en cambio mucho más elevado –recursos humanos-. Por otro lado las ramas directamente impactadas, las comunicaciones sobre todo, tienen en la actualidad un crecimiento casi exponencial.

Un balance provisorio de la informática y las comunicaciones permite apreciar su inmensa capacidad de transformar los modos de producir –hasta incluso los modos de vivir- pero el saldo neto de empleo e inversiones que incorpora es relativamente débil. Digamos, actualmente las grandes empresas del automóvil –como General Motors, por ejemplo-, son varias veces más grandes que las dedicadas a la producción de software –Microsoft, por ejemplo-. Es decir, en suma, las nuevas tecnologías de información, aún cuando presenten en sí mismas como ramas de actividad un saldo neto favorable de empleo, inducen una destrucción neta de empleos en otras actividades; y aún cuando tornen enormemente

productivas las inversiones en otras ramas de actividad, no constituyen en si mismas atractores poderosos de inversión.

Al contrario, en el impacto social de las nuevas tecnologías no podría eludirse una reflexión sobre la fuerte segmentación que genera en el mercado de trabajo actual. Esto no quiere decir que estas nuevas tecnologías sean en sí mismas segmentadoras, ya que esto tiene más que ver con su utilización social. Pero precisamente la introducción masiva de nuevas tecnologías constituye actualmente una neta diferenciación entre quienes tienen fácil acceso a ellas y quienes permanecen “iletrados”, y ven constreñidos el acceso por barreras sociales y económicas. El dualismo estructural instalado en numerosas sociedades suscita entre sus indicadores básicos este corte entre quienes acceden al nuevo conocimiento tecnológico y quienes permanecen al margen de él –aunque padecen sus efectos.

En el nuevo contexto, el problema básico es como hallar actividades que ofrezcan nuevas oportunidades de inversión, tanto más exigentes cuanto que su tasa de retorno debería competir con las “inversiones” financieras. Exigencia multiplicada en un contexto controlado por los financieros, en el sentido que la disminución de la incertidumbre para la renta financiera supone un aumento en la incertidumbre para el conjunto de la vida económica, para las empresas productoras de bienes, para los trabajadores, para el Estado. En suma, en el contexto actual, ¿cuáles serían en última instancia los sectores atractivos para nuevas inversiones que permitieran una “salida” a los problemas de empleo que constituya algo más que la distribución de penurias, como muchas de las soluciones esbozadas hasta ahora?

Es posible que no haya una respuesta única para este problema pero, vistas otras tendencias contemporáneas, no cabe duda que vale la pena explorar la potencialidad de la inversión en ciudades. Se pueden hallar aquí prácticamente las únicas tasas de retorno superiores a las generadas por el sistema financiero, lo cual puede constituir un motor poderoso para atraer inversiones. Por otro lado, los problemas de residir y vivir hoy en ciudades son inmensos: La ciudad es un verdadero multiplicador de necesidades, al punto que induce no sólo de nuevas construcciones, sino también el reciclaje de las existentes. La ciudad es también una generadora de nuevas necesidades, sobre todo las del control del medio ambiente, cuya satisfacción es sumamente costosa, así como demanda materiales y recursos sumamente variados. La inversión en ciudades estimula en primera instancia la demanda doméstica, ya que induce claras ventajas de localización. Por último, las inversiones que demanda se verifican a todo tipo de escala, tanto centralizada como descentralizada.

El problema que presenta la orientación expuesta, es que para consolidarla se requiere en primera instancia acuerdos sociales y políticos generales, aunque podría decirse que cualquiera de las anteriores soluciones al desempleo presentan obstáculos similares.

7. Una conclusión provisoria.

Por último cabe una reflexión adicional. Las diversas orientaciones al desempleo que fueron aquí presentadas tienen límites institucionales bastante obvios, pero al mismo tiempo, de hecho, son soluciones que se encararan cotidianamente por el Estado nacional y los Estados provinciales en Argentina, y en otras partes del mundo.

De la exposición resulta claro que la orientación de los autores del documento se inclinan hacia la última de las soluciones propuestas, ya que no se ve de qué otra manera podría resolverse de manera genuina el desempleo. Esto es, mediante la generación de empleos productivos que respondan a demandas sociales y supongan actividades articuladas o eslabonadas con otras. Pero al mismo tiempo se tiene conciencia que soluciones de este tipo llevan también mucho tiempo de implementación. Seguramente tanta como la redistribución horaria o sectorial de trabajo, aunque menos seguramente que la espera que el mercado resuelva por sí solo los problemas, o el efecto positivo pero a muy largo plazo de las acciones de formación y capacitación profesional. Y mucho menos seguramente que el alcance de la madurez requerida para sustituir institucionalmente la regla del trabajo por la regla distributiva de una renta universal.

En el corto plazo, en cambio, es posible orientar políticas sociales que coloquen el eje en el empleo. Esta orientación será tanto más factible cuanto más claro sea el horizonte productivo o de crecimiento futuro, tanto en el plano general del país, como en el plano local que constituye el espacio social y económico para la aplicación de políticas. Es decir, se trata de una solución viable parcialmente en el corto plazo, a condición de contar con un horizonte más o menos claro de la evolución económica. Esta condición es obviamente restrictiva: si la generación de empleos no se orienta por un horizonte económico-productivo, se corre el riesgo de desembocar en la generación no genuina de empleo, despegada de necesidades sociales, meramente coyuntural -ya que no se sostiene en proyectos de largo plazo- y sólo destinada a la asistencia puntual y discontinua de sectores acotados de población.

Es posible que la mayoría de los programas de empleo encarados actualmente tengan esta orientación negativa. Sobre todo porque parecen estar basados en la creencia que los problemas de desocupación serán resueltos automáticamente por el crecimiento futuro de la economía, o bien en la creencia que la necesidad es tan urgente que, confrontada con los requerimientos de largo plazo, es necesario hacer casi cualquier cosa.

Más allá de estas posiciones de principio, sin embargo, es posible que las intervenciones sobre el empleo requieran operar un mix de las soluciones propuestas. En la práctica, esto se reduce a articular acciones de largo plazo -orientación futura de las inversiones, acciones de formación y capacitación, búsqueda de acuerdos para redistribución parcial del trabajo existente (horario o sectorial), políticas de subsidios a sectores desfavorecidos -, con acciones de corto plazo -generación de empleos transitorios. Digamos, en suma, un cierto eclecticismo, aunque informado sobre la evolución de largo plazo de Estados, regiones y ciudades.

BIBLIOGRAFÍA.

Allen, John (1994): *Hacia una economía postindustrial?* En Revista Zona Abierta N° 65/66. “La Economía de los servicios en la sociedad post-industrial”. Madrid.

Beck, Ulrich (1998): *La sociedad de riesgo*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Castells, Manuel (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. 3 vols. Ed. Blackwell and Publishers Inc. Londres.

Cohen, S. y Zysman, J.(1994): *Vínculos , riqueza y poder*. En Revista Zona Abierta N° 65/66. Op.cit.

Davis, J., Hirschl, T. y Stack, M. (1997): *Cutting Edge: Technology, Information, Capitalism*. Ed. Verso. London-New York.

Fitoussi, J. Y Rosanvallon, P. (1997): *La nueva era de las desigualdades*. Ed. Manantial. Buenos Aires.

Galín, P. Y Novick, M. Comps.(1990): *La precarización del empleo en Argentina*. Ed. Centro Editor de América Latina, CIAT-OIT y CLACSO. Buenos Aires.

García, C.E. (1994): *Los servicios en las economías industrializadas*. En Revista Zona Abierta N° 65/66. Op.cit.

García, C.E. y Menéndez, L.Sanz (1994): *Conceptos y clasificaciones en la economía de los servicios*. En Revista Zona Abierta N° 65/66. Op.cit.

Gershuny, J.I. y Miles, I.D. (1983): *La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales*. Edit. MTSyS de España, Madrid.

Gorz, Andre (1992): *Metamorfosis del trabajo*. Ed. Sistema. Madrid.

Hall, John R. Edt. (1997): *Reworking Class*. Ed. Cornell University Press. Ithaca-London.

Heilbroner Robert (1996): *Visiones del futuro: el pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Méda, Dominique (1998): *El Trabajo*. Ed. Gedisa. Buenos Aires.

Novick, M. y Gallart, M.A. Coord. (1998): *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Ed. CINTERFOR-OIT y Red de Educación y Trabajo. Buenos Aires.

Offe, Claus (1994): *El crecimiento del sector servicios*. En Revista Zona Abierta N° 65/66. Op.cit.

Offe, Claus (1997): *Precariedad y mercado laboral. Un análisis a medio plazo de las respuestas disponibles.* En ¿Qué Crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo. Ed. Gakoa. Tercera Prensa. España.

Portes, Alejandro (1995): *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada.* Ed. FLACSO y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Riechmann, J. Y Recio, A. (1997): *Quien parte y reparte...El debate sobre la reducción del tiempo de trabajo.* Ed. Icaria. Barcelona.

Rifkin, Jeremy (1996): *El fin del trabajo.* Edit. Paidós. Buenos Aires.

Rosanvallon, Pierre (1996): *La nueva cuestión social.* Ed. Manantial. Buenos Aires.

Sayer, A. y Walker, R. (1994): *La nueva economía social. Reelaboración de la división del trabajo.* Edit. MTSyS de España, Madrid.

Schvarzer, Jorge (1997): *La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa.* Documento de trabajo del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Thurow, Lester (1996): *El futuro del capitalismo.* Ed. Javier Vergara. Buenos Aires.

Van Parijs (1992): *¿Qué es una sociedad justa?.* Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Varios (1996): *Estructura y desafíos del (des)empleo.* En Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. N° 2. Ed. Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. México.

Varios (1996): *Relaciones de Trabajo en América Latina.* En Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. N° 4. Ed. Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. México.



**Dirección de Enlace de Recursos Institucionales
Dirección General de Políticas Sociales
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

Av. Entre Ríos 1492 - PBof. 1 (1033) Buenos Aires- Argentina. Tel (54-11) 4300-9634/4304-1292
E-mail: enlacesps@buenosaires.gov.ar Internet: <http://www.buenosaires.gov.ar/promocion/politicas>

DOCUMENTOS PUBLICADOS

- 1.- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una nueva política social**
- 2.- Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
- 3.- Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
- 4.- Ramos, Cleide **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
- 5.- Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa;
Descentralización y Políticas Sociales
- 6.- Pszemirower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
- 7.- Murtagh, R.; Mitzubuti, S. ; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
- 8.- Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros.**
- 9.- Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
- 10.- Viaggio, J; Recalde, H; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
- 11.- Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
- 12.- Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
- 13.- Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
- 14.- Pochtar, Nora; Pszemirower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
- 15.- Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**
- 16.- Palomino, Héctor; Moro, Javier; Mercado, Pampa. **Políticas Sociales y Derechos Humanos**
- 17.- Kliksberg, Bernardo. **Desigualdad y desarrollo en América Latina; el debate porstergado.**
- 18.- Kliksberg, Bernardo. **Seis tesis no convencionales sobre participación**
- 19.- Calcagno, Luis. **Los que duermen en la calle: Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires**

- 20.- Merklen, Denis. **La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración:** políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata
- 21- Di Marco, Graciela ; Colombo, Graciela . **Las mujeres en un enfoque alternativo de prevención**
- 22.- **Lo público y lo privado.** Compartiendo estrategias para la construcción de la paridad en las relaciones de género.