

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## "LA REFORMA LABORAL NO PUEDE MARCHAR SEPARADA DE LOS CAMBIOS EN EL MINISTERIO QUE LA IMPULSA"

Reportaje al Ministro de Trabajo, Armando Caro Figueroa

Por: Alicia Cuñarro

**José Armando Caro Figueroa nació en Salta en 1944. Se graduó como abogado en la Universidad Nacional de Tucumán en 1964. Entre ese año y 1973 fue Secretario de la Corte de Justicia de Salta, Fiscal en lo Civil y Comercial y de Estado. Entre 1974 -1976, asesor en el Senado de la Nación. Desde 1977 a 1984, asesor en España de la Unión General de trabajadores y luego del Ministerio de Trabajo de España donde hizo el curso de doctorado en Derecho y luego un Master en Dirección de Recursos Humanos. Fue secretario y subsecretario de Trabajo De la Nación entre 1985 - 1987; secretario de Desarrollo Regional (1987 - 1988) y desde diciembre de 1993 es ministro de Trabajo y Seguridad Social. Es autor, entre otros textos, de "La flexibilidad laboral" (1993) y "El sistema argentino de relaciones laborales" (1994).**

### ¿Cómo describiría usted la situación actual del empleo en la Argentina?

Sin dudas ni eufemismos podemos decir que, en virtud del aumento del desempleo, la actual situación es grave. La desocupación es un problema cuyo tratamiento es prioritario dentro de la agenda del Gobierno. Es también uno de los temas que más preocupan a los argentinos. Sin pretender con ello atenuar la importancia de nuestro caso, debemos recordar que la cuestión del desempleo excede el marco de los Estados nacionales, rebasa las fronteras de los países en vías de desarrollo y afecta a los países industrializados. En consecuencia, este tema pasó a ser uno de los problemas mundiales de mayor importancia y de difícil solución en este final de siglo.

Desde mucho tiempo antes de asumir como ministro de Trabajo he venido advirtiendo tanto sobre la necesidad de tomar conciencia de sus alcances, como sobre la de llevar adelante la reforma de nuestro antiguo sistema de relaciones laborales. La persistencia de este rígido sistema, pensado en y para un contexto diferente, transformó al mismo en obstáculo para la creación de empleo. Además, promovió el fraude laboral, incentivó la industria del juicio y dificultó la adaptación de las condiciones de trabajo al cambio organizacional y tecnológico.

Antes, el tema empleo no preocupaba o preocupaba muy poco a los gobiernos, a los expertos e incluso a la gente. Claro que ya existían dificultades pues, como se demostró, entre 1947 y 1991 la ocupación creció a una tasa anual del 1,3%. Sin embargo, no se percibía el empleo como problema. ¿Por qué? Estas fallas existían pero no se veían, estaban en un nivel geológico, maquilladas por los "falsos". empleos o los empleos improductivos y también por el desempleo "oculto" pero disfrazado. En el "Libro Blanco sobre el Empleo", Rodolfo Díaz demostró que en los últimos quince años la desocupación real se situó invariablemente por encima del 10%.

Por lo demás, durante años nuestro país tuvo déficit en mano de obra, lo cual estimuló la llegada de inmigrantes. Esta situación se fue revirtiendo en los últimos años. Hasta hace una década atrás la tasa de desempleo "abierto" se mantuvo por debajo del 4%. En 1993 superó el 10%. En el momento más crítico, en mayo pasado, llegó al 18,6%. Esta situación no se revertirá retornando a fórmulas mágicas o restauradoras

basadas en políticas inflacionarias y autárquicas. Pero tampoco será superada apelando al desmantelamiento de nuestros sistemas laborales y de seguridad social sino acelerando y profundizando la reforma laboral.

### **A su juicio, ¿cuáles son las principales causas que determinan la elevada tasa de desempleo en nuestro país?**

El aumento de la desocupación se explica por la confluencia de múltiples factores. Por un lado, nuestro proceso de transformación trajo aparejado un aumento de la intensidad del uso de capital y un fuerte ajuste estructural de nuestro aparato productivo. Por el otro, se produjo una mayor integración de la economía argentina en la mundial, con la consiguiente exigencia de alcanzar y mantener un alto grado de competitividad y adaptabilidad de las empresas.

Este fenómeno está relacionado, además, con otros factores. Por un lado, están los demográficos: nuestro crecimiento de población triplica la media de los países desarrollados. Por otro, las migraciones, ya que nos convertimos en foco de atracción para trabajadores de países limítrofes. Por último, la incorporación de jóvenes en la búsqueda de su primer empleo y la mayor presencia de las mujeres demandantes de empleo. Quienes están en esa búsqueda conforman el 38% del total de desocupados.

En los últimos años se ha producido un aumento de la cantidad de personas que trabajan y que buscan trabajo. Esto es, aumentó la tasa de actividad, pasando del 38% al 42%. Si en los años '80 se incorporaban 150.000 nuevos trabajadores por año, en 1994 entraron 540.000, lo cual constituye una importante fuente de desequilibrio del mercado de trabajo. A esto se añade la pérdida de empleo de muchos que lo tenían. Pese a ello, la economía argentina creó cerca de un millón de puestos de trabajo, entre 1991 y 1994. A partir de octubre de 1994 la economía argentina comenzó a destruir empleo. Este es un dato negativo. Es allí cuando comienza a disminuir lentamente el número de ocupados.

Otro factor que incide en esta situación es el anacronismo y rigidez de nuestro sistema de relaciones laborales y los sobre costos derivados del mismo. Debajo de su aparente perfección y de su manto presuntamente tutelar, el viejo sistema destruye empleo. Durante las dos últimas décadas hemos eludido el debate en torno a la reforma laboral, obstaculizando o postergando su implementación. Antes de asumir como ministro de Trabajo advertí que las demoras en tomar ciertas medidas para adecuar nuestro sistema laboral, agravarían el desempleo. Este debate se funda en la necesidad de construir sistemas laborales compatibles con el objetivo de defender el empleo existente y de crear nuevos puestos de trabajo, adaptándose a los cambios y poniendo énfasis en la formación profesional.

### **Considerando su experiencia en Europa, en su opinión ¿en qué medida nuestro desempleo obedece a causas similares, y en qué se diferencia del caso europeo?**

En sus instituciones y normas, el sistema laboral argentino que estamos reformando reconoce una raíz o, cuando menos, una fuerte inspiración europea. Respecto al actual problema de la desocupación, pueden señalarse algunas semejanzas entre ambas situaciones. En particular, la intensidad que alcanza el paro en varios países de la Unión Europea. Pero mientras allí el desempleo creció durante ciclos recesivos, aquí lo hizo en un contexto de crecimiento del PBI inédito. También presentan similitudes, por su magnitud, nuestros respectivos mercados de trabajo. Nuestros niveles de actividad, de asalarización, de urbanización, de terciarización y tasas de desempleo, reconocen rasgos parecidos. Otro punto de contacto es la constatación, común a ambos casos, de que estamos frente a un problema de gran complejidad para el cual nadie tiene soluciones fáciles, milagrosas y tampoco inmediatas. Quizás a nosotros nos falte tener conciencia de que este es un problema que involucra a todos y no sólo a los Gobiernos o a los Ministerios de Trabajo. Hace un año, en diciembre de 1994, los jefes de Gobierno de los quince países de la Unión Europea acordaron en la ciudad de Essen cinco medidas para abordar este problema. Estas medidas contienen casi la totalidad de los instrumentos de política laboral y de empleo compatibles con una economía de mercado. Las políticas laboral y de empleo que llevamos adelante en la Argentina, se colocan en línea con las recomendaciones de la Unión Europea. Estas medidas pasan por fomentar la inversión en capital humano, la mejora de la relación entre empleo y productividad, la reducción de los costos laborales accesorios, el perfeccionamiento de las políticas de empleo y el reforzamiento de medidas en favor de determinados trabajadores (jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración y trabajadores de edad avanzada).

### **¿Qué relación hay entre desempleo y rigidez en las normas que regulan las relaciones laborales?**

Como señalé al comienzo, esas rígidas normas laborales diseñadas en un contexto nacional y mundial muy distinto al actual, desalientan el empleo, estimulan el fraude laboral, fomentan la industria del juicio y entorpecen la adaptación de las condiciones de trabajo a los cambios. El alto costo laboral indirecto desestimula la contratación de mano de obra e induce a la búsqueda de técnicas más intensivas en capital. En otras palabras: la rigidez de las definiciones ligadas a la organización del trabajo y a la estructura salarial, desplaza los ajustes hacia el nivel de empleo, vía no contratación o despidos, al impedir la incorporación de esas innovaciones que presuponen una mayor elasticidad en las definiciones sobre condiciones salariales y de trabajo.

En términos más generales podemos decir que así como no son admisibles, por motivos constitucionales, los enclaves corporativos o autoritarios en un Estado democrático, tampoco es posible una estrategia de mercado y competitividad internacionales manteniendo relaciones de trabajo propias de una economía estatizada o autárquica. En suma, una economía de mercado requiere un modelo laboral congruente con el orden político y económico, además de estable, equitativo y flexible.

### **¿De qué depende, básicamente, la creación de nuevos puestos de trabajo?**

El pobre comportamiento de nuestra economía en materia de empleo durante las últimas décadas tiene que ver tanto con nuestra historia productiva como con lo anacrónico y obsoleto de nuestro sistema de relaciones laborales. Para revertir esta situación es condición necesaria, aunque insuficiente, que se consolide la estabilidad con crecimiento económico, competitividad y equidad social. Diría que un requisito para ello es que mantengamos un ritmo de crecimiento por encima del 3%. Este crecimiento es, a su vez, resultado de una positiva evolución del ahorro y de la inversión, incluida la inversión en capital humano sin la cual no estaremos en condiciones de transformarnos en una economía competitiva.

Pero también la estructura político - institucional y el marco laboral de un país - lejos de resultar neutrales desde el punto de vista del empleo influyen de un modo determinante en la creación, mantenimiento y destrucción de puestos de trabajo. Para citar un ejemplo, es necesario reducir el impuesto al trabajo; ningún país puede mantener las cargas sociales que tiene la Argentina, que rondan el 50% o más. Y tenemos que hacer un enorme esfuerzo para invertir en la capacitación de la gente.

### **¿Qué se puede hacer desde el Estado para reducir el desempleo? ¿Qué medidas implementó desde que asumió sus funciones?**

Los Gobiernos y específicamente, los Ministerios de Trabajo, tienen un papel y una cuota de responsabilidad en este problema. Nosotros asumimos la parte que nos toca, no nos cruzamos de brazos ni adoptamos una actitud pasiva o meramente defensiva. Claro que ese rol está lejos de agotar un esfuerzo que incluye, pero a la vez excede, el marco del Estado. Pero, al igual que las leyes no tienen la virtud de crear empleo por sí mismas, un Ministerio tampoco la tiene. Esa fantasía era patrimonio de economías con un alto grado de intervención estatal. La Décima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo realizada a comienzos de octubre de 1995, de la que nuestro Ministerio fue sede, enfatizó en la necesidad de promover desde este ámbito «una mejor coordinación de los factores que están incidiendo sobre los mercados laborales de nuestros países». ¿De qué modo lo estamos haciendo nosotros? Dentro de las pautas señaladas en la declaración final de aquella reunión: incentivando las políticas y los programas de formación profesional, capacitación permanente y reconversión laboral. Para que podamos recuperar el tiempo perdido, es necesario que las inversiones del sector público sean acompañadas por un esfuerzo en la misma dirección en el sector privado. Todo esto sin dejar de lado las políticas de protección al desocupado.

### **¿De qué manera y con qué resultados se está llevando adelante la reforma del Estado dentro del Ministerio de Trabajo?**

La reforma laboral no puede marchar separada o rezagada respecto de los procesos de transformación de las estructuras institucionales y las pautas culturales que acompañaron a este Ministerio desde sus comienzos. Ambas reformas constituyen tareas pendientes e inseparables que no podemos postergar más. La reforma laboral tendría escaso valor efectivo si no contara con los instrumentos capaces de garantizar una buena información sobre la misma, haciendo posible su implementación eficiente. Si no logramos que la gente conozca los alcances de la reforma laboral no podremos generar un cambio cultural en torno a esta problemática. Una reforma que no sea capaz de estimular ese cambio cultural y de apoyarse en él, resultaría trunca y quedaría encerrada en sus textos normativos.

A poco de asumir como ministro de Trabajo dije que la reforma no se agotaba en lo legislativo ni podía reducirse sólo a un conjunto de medidas pensadas de "puertas afuera" del Ministerio. ¿Qué grado de credibilidad y aplicabilidad puede tener una reforma que no alcance también a los reformadores? ¿Cómo podríamos ejecutar una reforma utilizando las obsoletas herramientas que acompañaron a la rigidez laboral y al intervencionismo estatal? Por encima de las discontinuidades institucionales, a ese modelo le bastaba con una administración subordinada a las exigencias de un clientelismo político que dictaba, además, criterios de selección de los cuadros de la administración. De este modo suplantaba los mecanismos de selección, ajustados a reglas capaces de garantizar el acceso y ascenso de los dotados de más capacidad.

Muchos de estos cambios consisten, simplemente, en instalar criterios tendientes a lograr administración moderna. Estamos trabajando para "nacionalizar" el Ministerio de Trabajo, lo cual no debe traducirse como una intención de «centralizarlo». La idea es convertirlo en un organismo único donde se articulen mejor las áreas de Trabajo y de Seguridad Social. Significa también dotarlo de canales para establecer una fluida comunicación interna y externa, tanto en sentido vertical como horizontal. Por «nacionalizar» entendemos también lograr una mejor integración de las Gerencias, Agencias, Delegaciones y Direcciones regionales que funcionan en todo el país. El Ministerio de Trabajo abarca mucho más que sus oficinas de la calle Leandro Alem. Mis permanentes reuniones y viajes con funcionarios que trabajan en provincias es una de las formas de ir avanzando en esta idea de federalizar la gestión.

Estos cambios giran en torno a cuatro ejes principales: Primero, un Ministerio único, con una mejor interrelación entre sus diversos organismos. Segundo, una mejora sensible en la comunicación interna y externa; la transparencia y eficiencia tanto en la gestión de recursos no sólo presupuestarios, sino también en el manejo de recursos humanos, infraestructura y espacios físicos. Tercero, idéntico criterio en relación a la selección y promoción del cuerpo de funcionarios. Por último, seguir enfatizando en la importancia de la formación de recursos humanos; optimizar la capacidad de gestión y dar mayor impulso a los cambios en materia de organización. Se trata, en síntesis, de que el espíritu que anima a la reforma laboral se incorpore lo más rápida y ordenadamente posible, a todos los ámbitos del Ministerio que promueve aquella reforma. En esta vasta empresa tienen un papel relevante, y cada día más activo, los administradores gubernamentales con los cuales mantenemos un diálogo tan fértil como permanente y enriquecedor.