

UN HOMBRE, UN EMPLEO

Domingo Felipe Cavallo*

Introducción

En los últimos meses se ha profundizado la recesión con un consecuente y ostensible aumento de la desocupación. Esta situación, que tiene su origen tanto en la caída de precios internacionales como en errores de política interna, se ve potenciada por el creciente pesimismo sobre la posibilidad de revertir la falta de competitividad del agro y de la industria.

En este contexto crece el riesgo país, reflejado en las altas tasas de interés. Este aumento es consecuencia tanto de la abultada brecha fiscal como, fundamentalmente, de la ausencia de una solución clara a la propia crisis de competitividad que enfrenta Argentina. De esta manera, se está instalando la peligrosa idea de que es necesario atravesar un largo proceso recesivo. En pocas palabras: se teme que el país entre en depresión económica.

El gobierno nacional ya no puede generar un cambio de expectativas y sólo parece esperar un mejoramiento de las condiciones internacionales que se traduciría en un aumento de los precios de los productos exportables y en un eventual crecimiento de la demanda de los países compradores. Ninguna de estas alternativas parece viable en un horizonte cercano.

Afortunadamente, existe una solución. Estas expectativas pesimistas pueden revertirse de inmediato si se adopta un plan orientado a salir de la recesión y crear muchos nuevos empleos.

Este Plan es de una importancia comparable al de Convertibilidad que, tras la recesión de 1989 y 1990, fue capaz de eliminar de raíz la inflación y hacer crecer la economía un 10,6% en 1991 y un 6% anual promedio en el período 1991-1998 (ver cuadro 1).

Tasas de crecimiento e inflación (en % anuales)

Año	Producto Bruto Interno	Inflación (I.P.C.)
1989	-6.9	3079
1990	-10.8	2314
1991	10.6	172
1992	9.6	24.9
1993	5.7	10.6
1994	8.0	4.2
1995	-4.0	3.4
1996	4.8	0.2
1997	8.6	0.5
1998	4.2	0.9

Este plan será capaz de recuperar la competitividad del sector productivo y reactivar la economía, asegurando solvencia fiscal permanente. De esta manera, se logrará hacer descender el riesgo país y Argentina podrá acceder al Investment Grade, la calificación de riesgo de países como Chile y Uruguay, que hoy pagan tasas de interés un cincuenta por ciento más baratas que el nuestro.

Las metas a las que este Plan nos permitirá arribar son:

- Un 10% de crecimiento del Producto Bruto Interno en el año 2000.
- Un 6% de crecimiento anual sostenido de la economía en los años subsiguientes.
- La creación de 2.400.000 nuevos empleos en cuatro años.

Así como el Plan de Convertibilidad apuntó y logró eliminar la inflación, este Plan persigue bajar la tasa de desocupación a un 6%.

La conquista del pleno empleo

"El desempleo es probablemente el fenómeno más comúnmente temido de nuestros tiempos."

The OECD Jobs Study

Una afirmación referida a las naciones más desarrolladas suscrita en términos tan explícitos por un organismo internacional, representa un testimonio concreto de las dimensiones, características y connotaciones que han asumido los problemas del mercado de trabajo. Ya no sólo se trata de una discusión académica, ni de uno de los tantos componentes de la agenda de políticas públicas. En la actualidad, la insuficiente disponibilidad de empleos con razonable nivel de calidad se ha instalado como un fenómeno masivo y persistente. No es sólo un problema de cantidad (necesitamos más empleos) sino también de calidad (necesitamos mejores empleos).

La importancia económica y social de este déficit hace que sea inconcebible un programa de gobierno que no asuma los problemas del mercado de trabajo como un área prioritaria que merezca un decidido conjunto de acciones. No alcanzan los buenos diagnósticos. La sociedad tiene expectativas legítimas de que se presenten instrumentos eficaces para atacar de manera frontal y definitiva la marginalidad laboral y paliar, durante la transición, sus consecuencias sociales más negativas.

En Argentina, es frecuente –a diferencia de lo que se observa en otros países– conceptualizar al desempleo masivo como un problema relativamente reciente, asociado a los cambios estructurales que se introdujeron en la economía durante la primera parte de la década del '90. Esta sensación se sustenta en la evidencia estadística que muestra un vertiginoso crecimiento de la tasa de desempleo abierto durante esa época, hasta alcanzar el pico del 18,4% en mayo de 1995.

La realidad es mucho más compleja que esta coincidencia entre reformas económicas y desempleo. Caer en esa simplificación no sólo representa un error de diagnóstico, es la principal fuente de planteos equivocados a la hora de definir una agenda de políticas. Por eso, es importante enfatizar las raíces de larga data que tiene este problema y que es resultado de la acumulación de errores a lo largo del período de decadencia que experimentó Argentina. Por lo menos durante tres décadas, con responsabilidades de gobiernos de diversos signos políticos, el empleo creció a tasas muy bajas, inferiores incluso a las del crecimiento vegetativo de la población. Para peor, durante el mismo período el empleo en Argentina sufrió un grave estancamiento en su productividad, acompañando a la economía en general y agravado por las inadecuadas reglas de juego en materia laboral.

La alta tasa de desempleo abierto es sólo uno de los síntomas de un fenómeno masivo, complejo y antiguo. Los bajos salarios, las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo, el subempleo y el desempleo oculto, las rigideces e ineficiencias que discriminan especialmente contra las pequeñas y medianas empresas, las prácticas burocráticas, la reducida capacidad de gerenciamiento del Estado (empleador de más del 15% de la fuerza laboral) y la corrupción son factores que desde hace varias décadas afectan negativamente el desenvolvimiento de las relaciones laborales en Argentina.

Frente a este panorama, cabe preguntarse por qué el empleo ha pasado a constituir de manera relativamente reciente la principal preocupación de gran parte de las familias argentinas. Entre los factores que contribuyen a explicar este cambio en las prioridades, hay que tener en cuenta que en el pasado la inestabilidad política y económica constituían debilidades básicas que afectaban gravemente a la propia organización de la Nación. Con

la recuperación definitiva de la democracia como sistema político y con la introducción de principios de mercado en la organización económica, el país alcanza un estadio superior en el que comienzan a solidificarse sus instituciones. Esta es una instancia más propicia para que se asuman y resuelvan los problemas que afectan el bienestar de sus habitantes.

Una segunda razón que explica la falta de importancia que se le daba a los problemas laborales en el pasado es que las tasas de desempleo abierto se mantuvieron artificialmente bajas. Esto ocurrió a partir de la generación de empleo (en rigor subempleo) de muy baja productividad en el sector público y privado y, cuantitativamente más importante, a partir de la acumulación de desempleo oculto. El desempleo oculto, conformado por aquellas personas que abandonaron la búsqueda de un empleo debido a las muy escasas oportunidades de encontrarlo, no aparece explícitamente en las estadísticas oficiales de desempleo.

Lineamientos generales de la propuesta

Antes de describirla a nivel más desagregado, resulta pertinente enunciar los principios generales sobre los que se fundamenta la propuesta:

- Parte de un principio de integralidad. Se enfrentan todos los aspectos problemáticos del mercado laboral. Esto la diferencia de propuestas más demagógicas que sólo encaran los aspectos más atractivos, aunque no sean los más importantes.
- Coherente con lo anterior, asume los problemas frontalmente, evitando caer en la tentación de limitarse a enunciar objetivos sin explicar cual es el camino para alcanzarlos. Aunque un cálculo electoralista de corto plazo podría llevar a recomendar algo menos de transparencia, la Propuesta se inclina por enunciar con la mayor claridad posible los objetivos y las herramientas que es necesario activar para alcanzarlos.
- Está profundamente inspirada en principios democráticos y descentralizadores. Esto resulta particularmente pertinente para un país extenso y heterogéneo como Argentina. El esquema cupular de toma de decisiones instalado en la década del '40 ya no tiene lógica en una sociedad más pluralista y modernizada económicamente.
- Apunta a brindar una protección eficaz y equilibrada de los intereses en juego. En el marco de la globalización, las empresas exitosas son las que acumulan capacidad de innovación y adaptación al cambio. Diseñar las instituciones laborales respetando estas necesidades de las unidades productivas no necesariamente implica abandonar el objetivo de proteger al trabajador. El gran desafío abordado por la propuesta es plantear instrumentos que compatibilicen ambos objetivos.
- Constituye una clara agresión a los intereses corporativos que se benefician de las actuales regulaciones. Se trata de una estrategia fundada en criterios de eficiencia pero, fundamentalmente, en principios morales. Mientras millones de familias sufren las consecuencias de la marginalidad laboral, no hay espacio moral para sostener privilegios como los que se derivan de los monopolios en las Obras Sociales, la centralización de las decisiones, los procedimientos burocráticos o la industria del juicio.
- Resulta financieramente equilibrada. Con igual énfasis con que se rechaza el facilismo de la demagogia, también se evita caer en el facilismo de prometer cosas para las cuales no alcanzan los recursos.

Contenido de la propuesta

Una descripción más detallada de la propuesta requiere abordar simultáneamente los distintos temas que componen la agenda de políticas, identificando los orígenes de los problemas y enunciando las principales líneas de acción para solucionarlos. Dado que cada uno de los temas justifica un desarrollo que excede el formato esquematizado adoptado para este documento, la exposición se limita a presentar las principales ideas. Una presentación más profunda y técnica de alguno de los componentes de la propuesta se desarrollan en el proyecto de ley que presentaron los diputados de Acción por la República al Congreso el 1° de abril de 1998 y en los trabajos técnicos que sirvieron de base para elaborar este documento.

Democratizar las relaciones laborales

La falta de pluralismo en el sistema político y la fuerte intervención estatal en la economía que rigió durante un largo período en Argentina generó un gran apego hacia una administración autoritaria y centralizada de las relaciones laborales. De frente a la nueva arquitectura institucional que está edificando la sociedad argentina, resulta pertinente enfatizar que estas reglas son claramente incompatibles con la democracia y la economía de mercado.

Entre los principales problemas del actual régimen de negociación colectiva se pueden mencionar:

- El 94% de los trabajadores formales está cubierto por acuerdos colectivos centralizados de rama o actividad. Esto evidencia una concentración de poder en las cúpulas, que deja con poca o ninguna representatividad a la gran mayoría de los trabajadores y de las empresas. Salvo excepciones, la regla es que las relaciones laborales de una pequeña o mediana empresa están pautadas desde un convenio sectorial nacional, dominado generalmente por las grandes empresas o grupos de representación de Buenos Aires. Esto dificulta la generación de regulaciones laborales que tengan en cuenta la realidad particular de la empresa o región.
- Sólo el 11% de los trabajadores formales están cubiertos por convenios colectivos no vencidos. El principio de ultractividad que contempla nuestra legislación implica que la mayoría de las relaciones laborales se llevan a cabo bajo reglas desactualizadas, concebidas en su mayoría en la década del '70 y, en menor proporción, durante la década del '80. Esto es, bajo un entorno económico, político y social sustancialmente diferente al que hoy nos toca vivir.
- La negociación colectiva es una fuente suplementaria del derecho del trabajo. Esto implica que la mayoría de las disposiciones legales impuestas desde el Congreso y el Poder Ejecutivo Nacional no pueden modificarse ni siquiera en el caso de que tanto los trabajadores como a los empresarios estén convencidos de que existen una mejor manera de regular el contrato de trabajo.
- En teoría hay un basamento sólido para garantizar el principio de libertad sindical y reconocer a los trabajadores el derecho a constituir una organización sindical libre y democrática. Estos principios están plasmados jurídicamente en la Constitución Nacional y en varios Convenios Internacionales ratificados por la Argentina (fundamentalmente en los de la Organización Internacional del Trabajo). Sin embargo, la actual normativa se aparta de estos principios otorgando monopolios de representación y poniendo trabas a la creación espontánea de sindicatos más cercanos al trabajador (por empresa, por oficio, etc.). Mas aún, la práctica diaria muestra numerosos ejemplos de actividad sindical autoritaria, donde la democracia es apenas una tibia declamación.
- Teniendo en cuenta la importante masa de recursos y poder que administran, el control institucional y financiero sobre las asociaciones profesionales es débil. Esto quita transparencia y credibilidad al ejercicio de la actividad sindical.
- La administración de las Obras Sociales ocupa un espacio desproporcionado dentro de la actividad sindical. En contrapartida, son la excepción sindicatos con intervenciones eficaces, por ejemplo, en el campo de la capacitación laboral o en el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Frente al evidente anquilosamiento de la negociación colectiva, prevalecen planteos voluntaristas y declarativos. Mientras que el juego de intereses o el debate meramente intelectual bloquea las reformas, en la práctica se exacerba el crecimiento de las ocupaciones precarias o, directamente, la destrucción de empleos que podrían haberse salvado de contar los actores sociales con márgenes más amplios de maniobra. Esta es la razón por la cual se plantea un cambio sustantivo que descentralice el poder de decisión hacia los sectores directamente involucrados en los procesos productivos, y cierre espacios propicios para el desarrollo de prácticas burocráticas o corruptas.

Por ello, se propone:

- Ante discrepancia sobre el ámbito de la negociación colectiva, otorgar prioridad al de grado menor. Esto es, la negociación al nivel de empresa debe prevalecer sobre la negociación sectorial y la negociación regional por sobre la nacional. Queda implícito que las empresas o sus trabajadores pueden elegir no negociar un convenio descentralizado y adherir al convenio general. La idea no es forzar la descentralización sino, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, permitirla. En otras palabras, la propuesta habilita la posibilidad de ruptura frente al monopolio que hoy detentan con exclusividad las cúpulas.
- Permitir una caída paulatina y cuidadosa de los Convenios Colectivos de Trabajo vencidos. La idea es habilitar a cualquiera de las partes directamente involucradas para impulsar la fijación de condiciones modernas de trabajo. Para evitar conflictos, se presenta un esquema donde las cláusulas más sensibles tienen un plazo prudente antes de caducar. Queda implícito que las partes pueden optar por mantener el viejo convenio. Nuevamente, la idea es facilitar la renovación de los convenios, no forzarla.
- Brindar mayor autonomía en los temas y en el alcance de la negociación colectiva. Dentro de determinados

límites, trabajadores (representados por sindicatos) y empresarios podrán acordar condiciones de trabajo distintas a las que surgen de la legislación aprobada por el Congreso de la Nación. Con mecanismos más dinámicos y transparentes de negociación colectiva, se permite la posibilidad de que a través del diálogo social se ajusten, al nivel de casos particulares, los aspectos de las regulaciones laborales que conspiran contra un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y una más justa distribución de los beneficios generados.

- Eliminar los obstáculos legales que restringen la vigencia plena de la autonomía organizacional, garantizando a las asociaciones sindicales el derecho de definir libremente su estructura y su forma organizativa.
- Ampliar los sujetos legitimados a negociar colectivamente, a través de la eliminación de las rigideces que impiden a los sindicatos y cámaras empresarias de ámbito menor recobrar el derecho a negociar.
- Garantizar la mayor participación de las minorías e impedir la reelección indefinida en los puestos directivos. Asimismo, se propone permitir que las funciones de representación del personal en la empresa las pueda efectuar un trabajador no afiliado a la asociación sindical con personería gremial y establecer fueros sindicales más razonables.
- Someter a las Asociaciones Sindicales (cualquiera sea su grado) a los requisitos de constitución, seguimiento y fiscalización que rigen para las demás personas jurídicas, independientemente de su condición de personalidad gremial.
- Garantizar la máxima transparencia en los procesos de selección de representantes y toma de decisiones.
- Como parte de una estrategia orientada a fortalecer a los sindicatos, se propone incorporar a la normativa estímulos que faciliten su participación en aspectos clave que hacen a la protección de los trabajadores, como es el proceso de formación profesional o el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Mientras más simple, mejor

La propuesta promueve el combate frontal al empleo no registrado. La meta tiene plena justificación apenas se toma conciencia de que el incumplimiento de las normas laborales conspira contra la calidad de los empleos y, lo que no siempre es tenido en cuenta, contra las posibilidades de desarrollo de las empresas (de las que evaden y de las que deben competir con éstas). Desde el punto de vista operativo un factor básico para aumentar la eficacia en la fiscalización es utilizar la gran cantidad de información actualmente desaprovechada por los organismos responsables del control.

Sin embargo, en las actuales condiciones un aumento en la efectividad de los controles representa una estrategia discriminatoria contra la generación de empleos, especialmente en las PyMEs. Tal como lo muestra el Gráfico 1, es en las unidades productivas más chicas donde con mayor frecuencia se apela a la informalidad. Se trata, en muchos casos, de una estrategia de sobrevivencia. Esta es una evidencia empírica consistente con la idea de que la alta complejidad y costo que implica blanquear una relación laboral provocan proporcionalmente mayores problemas entre las PyMEs.

La consecuencia es que casi el 90% del empleo en negro lo generan pequeñas unidades productivas (de menos de 40 trabajadores).

Una empresa representativa del espectro productivo argentino tiene 20 empleados. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones que las regulan parecen estar diseñadas suponiendo que éstas poseen una capacidad de gestión que sólo disponen las empresas grandes. Mantener regulaciones complejas es claramente contradictorio con la idea de que la solución genuina para el desempleo pasa por alentar a las PyMEs, que son las que actualmente emplean la mayor cantidad de trabajadores (una muy alta proporción sin registrar) y potencialmente pueden contratar a muchos más.

La eliminación de esta contradicción pasa por instrumentar una drástica simplificación de las regulaciones. El mejor control debe ser acompañado de una simplificación y reducción del costo laboral de manera de alentar el empleo registrado, sin perjudicar a millones de trabajadores y a cientos de miles de empresas que han hecho de la informalidad una estrategia de supervivencia.

Coherente con estos argumentos, la propuesta incluye la eliminación de los impuestos al salario y un gran esfuerzo por establecer regulaciones que resulten transparentes y simples para los trabajadores y los

empresarios. En este marco, la registraci3n del empleo –que aparece a primera vista como un tema de importancia secundaria– constituye un tema fundamental para revertir los problemas del mercado laboral.

Actualmente, la registraci3n de un trabajador esta sometida a procedimientos tan complejos y lentos que representan una verdadera barrera contra la creaci3n y blanqueo de empleos. Si bien esta es una caracteristica hist3ricamente enquistada, en los 3ltimos a1os se ha agravado como consecuencia de la creaci3n de nuevos institutos laborales (ART, AFJP, etc.). La burocracia impone un costo fijo por empresa (el aprendizaje de los procedimientos) y un costo fijo por cada puesto de trabajo formalizado (la gesti3n de los tr3mites). En grandes empresas, estos costos resultan casi imperceptibles porque la escala los diluye. En unidades m3s peque1as de producci3n y con una mayor rotaci3n laboral estos costos son mucho m3s dif3ciles de amortizar.

Para ilustrar la situaci3n alcanza con tener en cuenta las barreras que tiene que superar un peque1o comercio que pretenda registrar un trabajador. En total son por lo menos 14 acciones las que deben realizar entre el empleador y el trabajador. Cada acci3n tiene sus propios mecanismos y formularios que deben ser presentados en distintos lugares. Como se muestra en la Ilustraci3n 1 es necesario interactuar con ocho organismos diferentes. A su vez, cada formulario requiere su correspondiente documentaci3n respaldatoria.

Gran parte de la informaci3n solicitada es repetida y muchos datos son completamente innecesarios. El cuadro 2 muestra el nivel extremo que alcanza la burocracia.

Informaci3n solicitada en los formularios de formalizaci3n de las relaciones del trabajo

DATO SOLICITADO	Veces que se solicita el dato
Nombre del trabajador	15
Nombre o raz3n social de la empresa	15
D.N.I. del trabajador	14
Domicilio comercial de la empresa	12
Domicilio del trabajador	9
CUIT de la empresa	7
CUIL del trabajador	6

Mientras tanto, a pesar del agobio que producen la multiplicidad de formularios, hay informaci3n muy relevante que no es captada. Por ejemplo, el esquema vigente tiene una amplia ventana que facilita el fraude al sistema de riesgos del trabajo al permitirle al empleador dar de alta a un trabajador luego de que 3ste sufre un accidente laboral.

El costo financiero y de oportunidad que la mara1a burocr3tica genera es de dif3cil cuantificaci3n. Una aproximaci3n la da el hecho de que muchos peque1os y medianos empresarios suelen acudir a ayuda profesional para superarla, pagando sumas desproporcionadas con relaci3n al salario del trabajador.

La propuesta incluye un replanteo de todos los procedimientos existentes con la finalidad de dise1ar un 3nico formulario que contenga todos los datos necesarios y s3lo los datos necesarios. La informaci3n recogida en ese tr3mite alimentar3a una 3nica base de datos que luego ser3a la responsable de satisfacer las necesidades de todos los usuarios p3blicos y privados (ART, AFJP, obras sociales, entidades sindicales, etc.). Se propone eliminar por ley las facultades que cualquier organismo (salvo el responsable de la administraci3n de la base de datos) tenga para imponer a los trabajadores o las empresas el suministro de informaci3n adicional. Contrastando la Ilustraci3n 2 con la 1, surge con claridad que con un esquema m3s racional es posible mejorar la calidad de los sistemas de informaci3n y aliviar la carga burocr3tica que soporta la actividad productiva.

Enfrentar la brecha de capital humano

La capacidad de un pa3s para generar riqueza depende crucialmente de su capital humano acumulado. Asimismo, un mayor capital humano fortalece la democracia y la integraci3n social. Desde el punto de vista individual, el poseer una s3lida base de formaci3n general –que permita aprender de manera continua y desarrollar habilidades adaptativas e innovativas a lo largo de su vida laboral– asegura una mayor posibilidad de obtener empleos de calidad. Avalan estas afirmaciones dos hechos que han sido estad3sticamente verificados. Por una parte, que el mayor nivel educativo se ha traducido hist3ricamente en la Argentina en un incremento salarial

relativo. Por la otra, que las mayores tasas de desempleo se han producido entre quienes poseen un menor nivel de instrucción.

No hay política laboral o asistencial que compense la situación de un trabajador con bajos niveles de formación básica. Si el sistema educativo no lo provee en el momento oportuno, intentar la reconstrucción de ese déficit de calificaciones cuando el trabajador es un adulto, en general, resulta difícil y costoso.

En la Argentina todavía subyace la idea de que disponemos de una mano de obra con relativamente altos niveles de calificación. Esta imagen tiene origen en viejos logros alcanzados en el pasado por el sistema educativo.

Lamentablemente, la realidad muestra que la situación actual dista de lo deseable y en el futuro aparece como algo preocupante. En términos de los años de escolaridad promedio, nuestra fuerza de trabajo está en clara desventaja respecto a los países más desarrollados. Esta es la consecuencia de las elevadas tasas de deserción que tempranamente afectan a una alta proporción de jóvenes. Por ejemplo, antes de la Reforma Educativa, el 40% de la población total de 13 a 17 años no asistía al secundario. Es poco probable que, por el sólo imperio de una norma jurídica que ha extendido la escolaridad al noveno año de la Educación General Básica (EGB), sin haber modificado ni el financiamiento ni la organización del sistema, el panorama pueda cambiar significativamente.

En términos cualitativos, las distancias son aun mayores. Según los datos de las evaluaciones censales realizadas en 1998, alrededor del 40% de los estudiantes del noveno año de la EGB no respondían correctamente a las preguntas de lengua y matemática. Resultados similares se obtuvieron en las evaluaciones realizadas a estudiantes que completaban el antiguo ciclo secundario. El sistema es, en consecuencia, un gran productor de egresados con una asimilación muy pobre de conocimientos y habilidades.

El análisis de las últimas tasas netas de escolarización secundaria por jurisdicción permitían detectar una marcada heterogeneidad interjurisdiccional, lo cual indicaba que la distribución regional de la educación media era, en términos cuantitativos, notablemente desigual. De todas formas, aún en las jurisdicciones con mayor eficiencia en cuanto a tasas de cobertura, la dimensión absoluta de la población excluida del sistema educativo era considerable.

La Propuesta toma como supuesto básico una vigorosa revolución de la gestión educativa, que incluya profundos cambios en el esquema de financiamiento y en la organización del sistema. El rol más importante que le cabe al Estado en contribuir a reducir la brecha de capital humano se encuentra en el fortalecimiento y jerarquización del sistema formal de educación.

Adicionalmente, la Propuesta incluye la conformación de un sistema de capacitación e intermediación laboral que acompañe y asista al trabajador en sus necesidades de formación e información, desde el ingreso al mundo del trabajo y en las sucesivas secuencias de recalificación por las que deberá transitar. Hasta tanto las reformas en el sistema educativo comiencen a producir resultados, la capacitación deberá tener un sesgo transitorio hacia la atención de las falencias formativas que presentan los desertores tempranos del sistema educativo formal.

Para efectuar esta tarea, la Argentina carece de un sistema de capacitación laboral. Las antiguas estructuras del ex-CONET y de los organismos provinciales presentan signos más que evidentes de obsolescencia. La realidad de los últimos años muestra experiencias aisladas, de las que algunas pocas han sido exitosas (se destaca el Proyecto Joven) y muchas han resultado en fracasos, debido a programas diseñados de manera deficiente, que abrieron ámbitos para el clientelismo, la burocracia o, directamente, la corrupción.

En la conformación de este sistema, un punto central es balancear las necesidades de intervención del Estado debido a fallas en el mercado de la capacitación, con la baja capacidad de gestión que han demostrado las dependencias públicas que han intervenido en estas áreas. Por ello, además de modernizar las estructuras estatales, es recomendable que el campo de acción del Estado se circunscriba a intervenir como regulador y financiador marginal cuando razones de equidad lo justifican. La idea es generar un ambiente que dé más transparencia y eficiencia al mercado de la capacitación, de manera de facilitar y promover la articulación de esfuerzos de todos los actores involucrados.

Continuar con la modernización de la seguridad social

Tempranamente, siguiendo las tendencias observadas en las naciones de mayor desarrollo, nuestro país fue configurando su sistema de Seguridad Social. En la actualidad, se trata de un instrumento de política con un decisivo impacto, tanto en el aspecto social como en el económico. Una mejor gestión de la Seguridad Social se asocia fácilmente y de una manera directa a mayores niveles de integración social. A esto hay que adicionarle que, al estar financiada fundamentalmente por imposiciones sobre los salarios, tiene un impacto muy relevante

sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. La intervención del Estado en el mercado de trabajo a través de la Seguridad Social se justifica por tres razones básicas:

- La necesidad de introducir un componente de solidaridad cuando el nivel de ingresos del trabajador no le permita financiar integralmente la prima del seguro social.
- La preservación de una gestión eficiente de los recursos. Esto es obvio cuando la responsabilidad de la gestión recae en organismos privados. Sin embargo, también es extensible cuando delega la gestión a entidades de derecho privado, ya que asume el rol indelegable de generar un contexto de competencia transparente.
- Corregir, a través de la obligatoriedad del seguro, la imprevisión que caracteriza a la conducta de muchas personas.

La idea subyacente en la propuesta es brindar a toda la población una eficaz cobertura de las contingencias sociales a partir de dos principios básicos. Por un lado, eliminar todo tipo de sobrecostos, de manera que la totalidad de los aportes y contribuciones se constituyan en un beneficio, presente o futuro, para el trabajador. Por otro lado, contemplar explícitamente instrumentos de redistribución de ingresos que garanticen adecuados niveles de solidaridad procurando minimizar los elementos distorsivos desde el punto de vista económico.

El sistema de Seguridad Social en Argentina ha experimentado en los últimos años transformaciones muy importantes. Desde el punto de vista operativo -si bien subsisten muchos problemas- se avanzó, por ejemplo, en la eliminación de gestiones dispersas e ineficientes a través de la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). También fue muy importante la creación de la Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS) que mejoró sensiblemente los sistemas de información y recaudación. Por último, reformas más estructurales como la previsional y la de riesgos del trabajo implicaron modernizar el sistema a partir de la introducción de nuevos agentes privados en la gestión y dotarlo de un mayor grado de certidumbre.

Sin perjuicio de los méritos de todos estos cambios, todavía se enfrentan problemas que requieren retomar el impulso transformador:

- La solidaridad parcializada del sistema. Al estar lejos de haber alcanzado una cobertura universal, la Seguridad Social está limitada a operar en el estrecho campo de los trabajadores formales (solo el 43% de los ocupados presenta al día sus aportes a la Seguridad Social). Los sectores más pobres de la población (incluyendo trabajadores informales y desempleados) no reciben protección alguna o reciben una protección limitada, a pesar de contribuir a su financiamiento a través del pago de impuestos generales. Por otro lado, los sectores de mayores ingresos disponen de mecanismos que les permiten eximirse de contribuir de acuerdo a sus efectivas posibilidades.
- Subsisten ineficiencias en la gestión de los recursos. Esto se relaciona fundamentalmente con las prácticas tradicionalmente asociadas a la administración monopólica de la Seguridad Social. Sin embargo, también existen problemas relacionados con el diseño e integración de las prestaciones ofrecidas por los distintos subsistemas y, más recientemente, con las dificultades para generar un marco de competencia plena y transparente cuando operan entes privados.
- Sigue existiendo un alto impacto distorsivo sobre el mercado de trabajo. Altos impuestos al trabajo, distorsiones e inseguridad jurídica generadas en las medidas de reducción de contribuciones patronales a través de decretos, la paulatina desfinanciación de la Seguridad Social y el distorsivo tratamiento fiscal a los autónomos, representan trabas a la creación de empleo estable y comprometen el funcionamiento del mercado de trabajo y del resto de la economía.

La Propuesta incluye el conjunto de acciones necesarias para corregir estos problemas. Los cambios apuntan a dar una señal clara de que se eliminan los impuestos al trabajo y, simultáneamente, se avanza en la configuración de un sistema con mayores niveles de solidaridad y eficiencia. En algunas áreas son necesarios cambios organizativos básicos (Obras Sociales, Seguro de Desempleo, Asignaciones Familiares), en otros se trata de perfeccionar las reformas exitosamente instrumentadas en los últimos años (riesgos del trabajo, régimen previsional).

Terminar con los impuestos al trabajo

Desde el punto de vista financiero, la propuesta establece mecanismos que permiten transparentar el régimen de financiamiento de la Seguridad Social. La base es diferenciar los componentes contributivos de los solidarios. Confundir ambos conceptos, lleva a que bajo la declamación de la solidaridad se financian las prebendas de unos

pocos (por ejemplo las jubilaciones de privilegio).

Por eso se define explícitamente, por un lado, un régimen contributivo donde prevalece el concepto de salario diferido. Para ello, las cargas sociales se asimilan a la adquisición de un seguro con la finalidad de dar cobertura a las contingencias sociales. En estos casos, la responsabilidad del Estado se limita a garantizar que todos los trabajadores estén cubiertos (de manera efectiva) por el seguro a un costo competitivo.

Por otro lado, se incorpora un régimen solidario que opera como un mecanismo explícito y potente de redistribución de ingresos. La sociedad en su conjunto asume la responsabilidad de auxiliar a las personas cuyos niveles de ingresos resultan insuficientes para financiar los costos que demanda la cobertura de las contingencias sociales (salud, vejez, invalidez y muerte, desempleo, asignaciones familiares). La solidaridad no se presenta como un mero concepto programático y declamativo sino plenamente operativo, ya que parte de la identificación de las fuentes de financiamiento necesarias.

La propuesta tiene un decisivo impacto sobre los costos laborales y la seguridad jurídica. Así, se incrementa la capacidad de la economía para generar empleos de alta calidad. Esto se logra aumentando la protección de los trabajadores en situación socialmente más vulnerable.

Perfeccionar las reformas exitosas

Los cambios en la Seguridad Social producidos en los últimos años han sido extremadamente importantes. La incorporación de operadores privados -Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)- ha permitido descomprimir las funciones del Estado, permitiéndole fortalecer su papel de supervisor y garante de que los objetivos de la Seguridad Social se cumplan. Sin embargo, para lograr una eficaz complementación entre la gestión privada y supervisión pública, resulta necesario terminar de construir una nueva arquitectura regulatoria.

Temas fundamentales, como la reducción en los gastos de comercialización de las AFJP o un papel más activo de las ART en la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de las empresas, forman parte de la agenda pendiente. Mientras que algunas iniciativas legislativas impulsan volver a las fracasadas figuras aplicadas en el pasado, la propuesta apunta a fortalecer las reformas implementadas a través de un mejor rol regulador por parte del Estado.

También es necesario replantear el esquema de prestaciones económicas. Por ello la propuesta incluye la eliminación de superposiciones entre los diferentes subsistemas, tendiendo a un estadio de mayor articulación. Esto facilita la accesibilidad de los beneficiarios y reduce gastos administrativos. En igual sentido, los recursos del régimen de reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones tienen que ser distribuidos hacia los jubilados en situación más desventajosa.

Las reformas que faltan

Los decisivos avances modernizadores en algunas áreas contrastan con el inmovilismo en otras. El ejemplo más ilustrativo es el de los seguros de salud, más comúnmente denominado Régimen de Obras Sociales. A pesar del masivo apoyo de la sociedad y la inversión de cifras millonarias en el saneamiento de las Obras Sociales, el sistema sigue funcionando bajo principios de cautividad, lo que permite el desarrollo de amplios espacios para las ineficiencias y la corrupción. Son pocos los que dudan que con una mejor asignación de los recursos hoy disponibles se podrían alcanzar resultados mucho más alentadores.

La propuesta incluye terminar con el avasallamiento sobre la libertad de los trabajadores para elegir la entidad responsable de la cobertura de la atención médica y eliminar los irritativos contrastes que generan una enorme masa de trabajadores con coberturas precarias o directamente inexistentes. El derecho a opción es respetado tanto para los trabajadores activos como para los pasivos, actualmente cautivos del PAMI. Hay dos políticas acompañantes que son claves para el éxito de este proceso de apertura del mercado:

- El establecimiento de un régimen financiero que garantice a todos los trabajadores (independientemente de su nivel de aportes) los recursos necesarios para cubrir los costos de un programa médico básico.
- El diseño cuidadoso del marco regulatorio y la puesta en funcionamiento del organismo supervisor. Otra área que requiere reformas de fondo es la referida a la cobertura del desempleo. El actual sistema combina el seguro de desempleo organizado bajo los criterios tradicionales de reparto, junto con un régimen de indemnización por despido. En la práctica esto implica una sumatoria de problemas, que afectan negativamente la generación de empleos y la protección del trabajador: falta de certeza en el cobro; una limitada cobertura (el sistema sólo actúa en los casos de despido sin justa causa y contiene múltiples vías

para negociar, cuando no imponer, una reducción en los montos indemnizatorios); altas tasas de conflictividad; e incentivos perversos que distorsionan y hacen subóptimas las conductas de los trabajadores y empleadores.

La propuesta incluye, con carácter voluntario, la creación de una cuenta de ahorro para proteger al trabajador durante una situación de desempleo, de características similares al componente de capitalización del sistema previsional. La idea es que el empresario, en lugar de pagar indemnizaciones por despido y contribuir al financiamiento del seguro de desempleo, aporte todos los meses a una cuenta a nombre del trabajador. Los recursos acumulados servirán para que el trabajador disponga de un ingreso mientras se encuentra desocupado. Los fondos pertenecen al trabajador y no se pierden aunque éste renuncie, la empresa quiebre o, eventualmente, se jubile.

En este esquema de cobertura, un juicio por despido no tendría sentido dado que el trabajador ya tiene la propiedad de los fondos sin importar el motivo de la desvinculación. Se eliminan las causales de conflicto e ineficiencias. En promedio el trabajador recibe una cobertura mayor a la actual y el empleador enfrenta un costo menor y más previsible. Esto se logra a partir de la eliminación de los costos judiciales y de intermediación.

Con criterios análogos que en el resto de los subsistemas el esquema es complementado con el acceso a una cobertura mínima. Este componente es de gran importancia para proteger a aquellos trabajadores que, por tener bajos ingresos o poca antigüedad al ser despedidos, no logren capitalizar suficientes fondos como para obtener una cobertura mínimamente satisfactoria.

Por último, resulta oportuno plantear la reforma en el Sistema de Asignaciones Familiares. Su eficacia como instrumento de protección social es relativa ya que contrariando toda lógica excluye a los sectores más vulnerables (servicio doméstico, trabajadores rurales no permanentes, autónomos de bajos ingresos, trabajadores no registrados, desempleados, etc.). Un segundo problema se relaciona con los elevados costos administrativos y la alta exposición al fraude a la que se enfrenta el sistema. Se propone, para corregir estas deficiencias, encarar una transformación profunda del régimen de asignaciones familiares tendiente a elevar los niveles de protección social efectiva. Esta transformación incluye una serie de secuencias en la transición con el fin de evitar cambios traumáticos. La idea es tomar como foco de protección a los hijos independientemente de la condición de actividad de sus padres. Esta reforma se articula con la transformación del sistema educativo. La meta es respetar la filosofía básica que justificó crear el régimen de asignaciones familiares pero innovar en los mecanismos de gestión, con la finalidad de potenciar sus efectos redistributivos gracias a una mayor cobertura y a la eliminación de prácticas fraudulentas.

Impactos de la propuesta sobre el desempleo y la pobreza

Una simple simulación prospectiva es suficiente para demostrar que es factible producir, en tiempos relativamente breves, cambios trascendentales en la situación laboral y social del país. Si bien el entorno internacional es muy relevante, hay una gran parte de la responsabilidad que depende de decisiones internas. Esto permite afirmar que la consolidación del proceso de modernización del país depende decisivamente de la idoneidad y coraje del nuevo gobierno.

Retomando el impulso transformador sobre la organización económica es factible iniciar el nuevo siglo en el marco de una senda de crecimiento alto y sostenido. La experiencia internacional es contundente en avalar esta afirmación. Por ejemplo, Chile creció de manera sostenida al 7,8% anual durante los 9 años que van de 1990 a 1998. Mas allá de las turbulencias externas y el adormecimiento del proceso de transformación, la Argentina muestra en la década de los '90 una tasa promedio del 5,8% anual. En consecuencia, es realista y conservador proyectar, en función de buenas políticas internas, tasas de crecimiento promedio del 7% anual. Esta expansión de la actividad productiva es una condición necesaria pero no suficiente para cambiar la dinámica laboral. Para garantizar una equilibrada distribución de los beneficios del crecimiento económico es muy relevante la transformación de las instituciones sociales. En esto es clave cambios en la regulación de las relaciones laborales en función de las líneas explicitadas en la propuesta. Nuevamente bajo supuestos conservadores, una rápida instrumentación de las reformas propuestas permitirían asociar al crecimiento económico un aumento en el empleo del orden del 4,7% anual promedio, esto implica en valores absolutos la generación neta de 2,4 millones de empleos en los cuatro años que dure el mandato presidencial. Bajo estas condiciones, es factible iniciar un acelerado descenso en la tasa de desempleo hasta converger en el año 2003 a una tasa del orden del 6%, es decir muy próxima a la que técnicamente se entiende por pleno empleo. El Gráfico 5 brinda una visión panorámica de estos cambios en el mercado de trabajo. Desempleo y pobreza. Proyecciones

Los déficits de oportunidades laborales es el principal factor que explica la situación de pobreza bajo la cual se encuentra una gran cantidad de hogares argentinos. En consecuencia, una aceleración en la generación de empleos tiene asociado un impacto directo y significativo sobre la situación social. Aun bajo supuestos

conservadores se puede estimar este efecto en una reducción en cuatro años a aproximadamente la mitad sobre los niveles de pobreza estimados para el año 1999 (del 26% del total de personas por debajo de la línea de pobreza a menos del 12%). Este descenso, ilustrado en el Gráfico 5, no resulta sorprendente si se lo asocia a que una buena parte de los 2,4 millones de empleos generados constituyen un factor que le permite a millones de hogares superar la línea de pobreza.

No es posible solucionar todos los problemas laborales ni todos los desequilibrios sociales en cuatro años. Sin embargo, se pueden lograr progresos de trascendental impacto en la búsqueda de un mayor nivel de equidad social. Por ejemplo, la pobreza no se elimina pero se reduce significativamente. En la medida que sea un fenómeno más acotado y se mejoren los mecanismos de asistencia social, es factible brindar apoyos que también implique mayor bienestar para este segmento de la población.

Reflexiones finales

Los argentinos debemos prepararnos para que la década que estamos próximos a iniciar sea la de la integración social. Así como fuimos capaces de construir bases democráticas para modernizar nuestra organización política y mecanismos de mercado para modernizar nuestra organización económica, el nuevo desafío es modernizar nuestras instituciones sociales para garantizar una participación más equilibrada en los beneficios del progreso económico.

Negar la importancia de este desafío o tener pocos reflejos para estructurar un plan de acción coherente, aumenta los riesgos de motorizar cambios económicos y políticos que nos lleven de vuelta al pasado. Sería un grave error estratégico, que en lugar de completar el proceso modernizador, el inmovilismo nos conduzca a repetir una etapa de aislamiento, decadencia e inestabilidad económica y política.

Para conjugar democracia con economía de mercado en una sociedad integrada, es crucial corregir el deficiente funcionamiento del mercado de trabajo. En este objetivo existen plenas coincidencias. Nadie niega que en la Argentina, para corregir los desequilibrios sociales, es imprescindible transitar un camino de masiva generación de empleos de alta calidad.

El punto central, donde aparecen las diferencias relevantes, es en el complejo y sensible campo de los instrumentos. ¿Cuáles son las condiciones para producir buenas oportunidades de empleo para todos los argentinos? Para algunos este es un interrogante abierto al que no se le enuncian respuestas.

Para otros, es el motivo que justifica la presentación de un conjunto confuso de políticas, sin consistencia interna o que entra en coalición con las propuestas económicas y políticas que en otras partes del discurso se declara impulsar.

Resolver los problemas laborales constituye una de las principales preocupaciones que tiene la sociedad argentina. Se trata de un tema demasiado importante como para que dentro de un programa de gobierno se le asigne un tratamiento superficial o meramente emotivo. El planteo no es completo ni honesto si no incluye la enumeración clara de los objetivos, la enunciación de los instrumentos que se proponen activar y la demostración de la idoneidad técnica y vocación política para ejecutar las acciones.

Asumiendo que hay espacios amplios de consenso en los objetivos, la Propuesta desarrollada esquemáticamente en este documento pone énfasis en los instrumentos. Allí son más frecuentes el disenso y las dificultades, ya que el diálogo se contamina con mucho fundamentalismo ideológico y con los intereses que operan solapadamente pero con mucha eficacia en nuestras relaciones laborales. El objetivo del documento no sólo es clarificar diferencias con otros enfoques. La meta es despejar de la discusión las ideologías y los intereses espurios y presentar una estrategia que efectivamente garantice a todos los argentinos más y mejores empleos.

(*)Candidato a Presidente de la Nación por Acción para la República. Diputado Nacional.

