

## Deuda Social y Políticas de Empleo

PATRICIO MILLÁN

"El Estado tiene el deber de secundar la actividad de las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo" (Juan Pablo II, *Centesimus annus*)

En la revista Valores de agosto de 2005 se inició un diálogo abierto con el objeto de enriquecer el "Foro Debate: Argentina Estrategia País" recientemente convocado por Pastoral Social y Caritas Argentina. Para contribuir a este debate, un grupo de profesores del Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina presentamos un documento preliminar con lineamientos generales para un programa de "Desarrollo con Equidad" de la Argentina<sup>1</sup>. Dicho documento planteaba como primera prioridad comenzar a saldar la Deuda Social y reducir en forma decidida y sistémica la pobreza en el país. Las últimas estadísticas del INDEC, correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares del primer semestre del año 2005, indican que casi 15 millones de argentinos viven en la pobreza (un 38,5 por ciento de la población) y algo más de un tercio de ellos son indigentes. Estas son cifras escandalosas para un país con la riqueza y potencialidad de la Argentina e indican que se requiere en forma urgente de nuevas políticas públicas que enfrenten en forma concertada y persistente el problema.

La experiencia indica que para superar la actual situación de pobreza se requiere que un conjunto de factores políticos, institucionales, económicos, sociales, éticos y humanos confluyan en forma armónica y coherente detrás de objetivos claros de

largo plazo, con metas claras para los años inmediatos. Esto sólo se obtiene a través de un proyecto estratégico consensuado entre el Gobierno, los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil. Varios países en el mundo han recientemente adoptado "Estrategias de Reducción de la Pobreza" de este tipo y están avanzando en forma decidida en su implementación. En países como la Argentina es indudable que las políticas de empleo y de educación juegan un rol decisivo en reducir la pobreza y saldar la deuda social y merecen una atención especial de todos los actores sociales. En términos de empleo no basta con defender el "derecho al trabajo", sino que hay que pasar de la teoría a la práctica y establecer un conjunto de políticas que puedan hacer realidad dicho derecho. En este artículo pretendemos presentar algunos lineamientos generales para aumentar el empleo en la Argentina, aunque -dada su complejidad- el tema necesariamente debe ser objeto de mayores estudios e investigaciones.

En primer lugar, es necesario aclarar la función del Estado en la promoción del "derecho al trabajo". Esta función está claramente definida en la Carta Encíclica *Centesimus annus* de Juan Pablo II y en el *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, preparado por el Pontificio Consejo "Justicia y Paz" y publicado recientemente por la Conferencia Episcopal Argentina. La Encíclica de Juan Pablo II dice que "el Estado no podría asegurar directamente el derecho a un puesto de trabajo de todos los ciudadanos sin estructurar rígidamente toda la vida económica y sofocar la libre ini-

ciativa de los individuos. Lo cual, sin embargo, no significa que el Estado no tenga ninguna competencia en este ámbito, como han afirmado quienes propugnan la ausencia de reglas en la esfera económica. Es más, el Estado tiene el deber de secundar la actividad de las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo, estimulándola donde sea insuficiente o sosteniéndola en momentos de crisis<sup>2</sup>. Como alternativa a los sistemas económicos basados en el predominio absoluto del capital o del Estado, Juan Pablo II propone "una sociedad basada en el trabajo libre, en la empresa y en la participación. Esta sociedad tampoco se opone al mercado, sino que exige que éste sea controlado oportunamente por las fuerzas sociales y por el Estado, de manera que se garantice la satisfacción de las exigencias fundamentales de la sociedad"<sup>3</sup>.

El Compendio amplifica los conceptos anteriores diciendo que "los problemas de la ocupación reclaman las responsabilidades del Estado, al cual compete el deber de promover políticas que activen el empleo, es decir, que favorezcan la creación de oportunidades de trabajo en el territorio nacional, incentivando para ello el mundo productivo. El deber del Estado no consiste tanto en asegurar directamente el derecho al trabajo de todos los ciudadanos, construyendo toda la vida económica y sofocando la libre iniciativa de las personas, cuando sobre todo en secundar la actividad de las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo". "La globalización de la economía, con la liberación de los mercados, la acentuación de la competencia, el crecimiento de empresas especializadas en el abastecimiento de bienes y servicios, requiere una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y en la organización y gestión de los procesos productivos"<sup>4</sup>.

De acuerdo a los textos anteriores, el "derecho al trabajo" no se satisface con la contratación de los desempleados por parte del Estado sino con políticas que favorezcan la creación de empleos productivos y con el restablecimiento de una jerarquía de valores en las empresas que coloque en primer lugar la dignidad de las personas

que trabajan. Juan Pablo II se pronuncia claramente contra el asistencialismo que predomina en las políticas sociales actuales de la Argentina al decir que "el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos"<sup>5</sup>.

Sin embargo, las enseñanzas de la doctrina social de la Iglesia se enfrentan con la dura realidad de la economía. Es evidente que en los últimos años la economía argentina no ha creado nuevos puestos de trabajos en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de la población y reducir la pobreza. Es más, las estimaciones de la elasticidad empleo-producto indican claramente que el crecimiento económico sólo permitiría una reducción marginal del desempleo y la pobreza. Aunque las tasas de crecimiento se mantuvieran a los elevados niveles actuales, no habría una disminución sustancial de la pobreza en el país. El desafío que enfrentamos actualmente es diseñar y promover nuevas y diferentes políticas que dinamicen el empleo productivo. Este desafío requiere de una adecuada concertación entre todos los miembros de la sociedad en torno a un plan estratégico de largo plazo.

Para avanzar en el diseño de nuevas políticas de empleo es necesario tener un claro análisis de la situación actual del mercado del trabajo en la Argentina. La población económicamente activa asciende a unos 13,4 millones de personas, de las cuales un 24,1 por ciento son trabajadores privados formales, un 18,6 por ciento son trabajadores autónomos y un 15,5 por ciento son asalariados públicos. Los trabajadores informales y los ocupados en planes sociales ascienden a un 41,8 por ciento de la fuerza de trabajo, lo que representa a unas 5,6 millones de personas<sup>6</sup>. La masividad del empleo informal, no registrado o "en negro" es una característica básica del mercado del trabajo de la Argentina que debe tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de empleo. La falta de una adecuada consideración a esta característica explica el

poco impacto que han tenido las políticas implementadas en el pasado.

La masividad del empleo informal tiene impactos importantes desde el punto de vista social y económico. A pesar de que la Argentina cuenta con un "estado de bienestar" relativamente sofisticado, él está constituido en torno a la relación laboral y por lo tanto no llega a una gran proporción de la población. Millones de hogares se encuentran desprotegidos frente a las posibilidades de desempleo, los accidentes laborales, las enfermedades, las discapacidades, la vejez o la muerte. En algunos casos existe una cierta protección a través del sistema asistencial (hospitales públicos), pero ella es parcial y episódica y conduce a la saturación y mala calidad de los servicios. La realidad es que los sectores más vulnerables desde el punto de vista social son excluidos de la protección del Estado por su condición de trabajadores no registrados y se mantienen en un círculo permanente de pobreza y exclusión social.

Desde el punto de vista económico es necesario constatar que el empleo no registrado se da fundamentalmente en el sector de servicios y en empresas de menos de 15 trabajadores con muy baja productividad. Es muy probable que la contratación de trabajadores no registrados forme parte de una necesidad de sobrevivencia de muchas empresas y sectores que no pueden afrontar los altos costos actuales de la seguridad social argentina. Muchos de los empleos "en negro" podrían desaparecer si los empleadores tuvieran que pagar los costos de formalizar el empleo. Por otro lado, la informalidad limita el crecimiento y modernización de la empresa, ya que ella no puede acceder al crédito o a los incentivos que ofrece el Estado para pequeñas y medianas empresas.

Dada la situación actual, una política frontal contra la informalidad laboral debería ser prioritaria. Esto requiere de acciones concertadas en varios frentes. En primer lugar sería necesario reducir en forma sustancial el costo de la formalización del empleo. Es necesario analizar y proponer alternativas que impliquen un costo cercano a cero, tanto para las empresas como los

trabajadores que decidan blanquear la relación laboral existente. Esto implica que el Estado debe subsidiar por un periodo atractivo de tiempo (tres a cinco años) el costo de la seguridad social de pequeñas empresas especialmente seleccionadas. El mecanismo no debe ser una reducción generalizada de las contribuciones patronales como se hizo en la década de los 90, sino una reducción focalizada en empresas de menos de 15 trabajadores que tengan un programa viable de producción. Es necesario introducir mecanismos de control que impidan el aprovechamiento abusivo del beneficio por empresas que actualmente operan en el mercado formal del empleo. Por otra parte, el aporte de los trabajadores en las empresas beneficiadas con el nuevo subsidio también debería ser prácticamente nulo para que para ellos la formalización no tenga costos y para que ellos actúen como fiscalizadores de la política de blanqueamiento del empleo no registrado.

La implementación de una nueva política contra la informalidad laboral requiere además de una adecuada fiscalización de las empresas. La inspección laboral no es una facultad delegada por las provincias a la Nación y la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales está fundamentalmente en manos de los servicios de inspección provincial del trabajo, que carecen de incentivos y capacidades técnicas para combatir adecuadamente la informalidad del empleo. Si las provincias aumentan la fiscalización, los recursos adicionales que se generan no les pertenecen y sólo aumentan los recursos del ámbito nacional de la seguridad social. Por otro lado, la fiscalización es una tarea antipática que puede generar un aumento del desempleo a nivel provincial. Una falta de incentivos semejante tiene la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ya que ella sólo es una recaudadora de los recursos de la seguridad social, los que pone a disposición de otras instituciones del Estado. Por lo tanto, es necesario buscar un entendimiento entre la Nación y las provincias y diseñar en conjunto nuevos y más efectivos mecanismos de fiscalización para combatir la informalidad laboral<sup>7</sup>.

Las políticas de reducción de la informalidad laboral deben ir acompañadas de políticas de capacitación y apoyo a las nuevas empresas que se incorporan al mercado formal. La información disponible indica que muchos nuevos emprendimientos no sobreviven más de un año, pero que las posibilidades de sobre vivencia aumentan con una adecuada capacitación. Para estas empresas, la expansión del sistema de microcrédito, siguiendo el modelo del Grameen Bank de Bangladesh, también tiene un efecto positivo y debe ser considerado como una política complementaria.

El sistema educativo y la capacitación profesional son también elementos esenciales de las políticas de empleo. "La conservación del empleo depende cada vez más de las capacidades profesionales. El sistema de instrucción y de educación no debe descuidar la formación humana y técnica, necesaria para desarrollar con provecho las tareas requeridas. La necesidad cada vez más difundida de cambiar varias veces de empleo a lo largo de la vida, impone al sistema educativo favorecer la disponibilidad de las personas a una actualización permanente y a una reiterada calificación. Es igualmente indispensable ofrecer ocasiones formativas oportunas a los adultos que buscan una nueva calificación, así como a los desempleados. En general, la vida laboral de las personas debe encontrar nuevas y concretas formas de apoyo, comenzando precisamente por el sistema formativo, de manera que sea menos difícil atravesar etapas de cambio, de incertidumbre y de precariedad"<sup>8</sup>.

Las políticas activas de promoción del empleo deben enfatizar las pequeñas y medianas empresas y además tener una fuerte dimensión regional y sectorial. A pesar de que el Gran Buenos Aires tiene actualmente un gran porcentaje de la población desocupada e informal del país, se alimenta de las migraciones internas y de la falta de dinamismo de las regiones. Las economías regionales son productoras de manufacturas de origen agrícola, las que son fuertemente intensivas en mano de obra y representan uno de los rubros más competitivos para la Argentina en los mer-

cados internacionales. El desarrollo de las cadenas de valor agroindustrial tendría un impacto significativo para aumentar el empleo, pero ello no ha recibido atención suficiente de las autoridades.

Los planes sociales actualmente existentes en la Argentina son necesarios para cubrir las necesidades inmediatas de los más necesitados, pero no son una solución al problema de la pobreza y la marginalidad. Para ello es necesario modificar la lógica burocrática del Estado asistencial, que hace notar la Carta Encíclica "Centesimus annus" de Juan Pablo II, por una lógica que tienda "a ofrecer al hombre necesitado un apoyo material que no lo humille ni lo reduzca únicamente a ser objeto de asistencia, sino que lo ayude a salir de su situación precaria, promoviendo la dignidad de la persona"<sup>9</sup>. Los planes sociales debieran incentivar actividades complementarias de los beneficiarios en el campo de la educación, la salud, la nutrición y la capacitación y actuar en paralelo con políticas de empleo que orienten e incentiven a los beneficiarios hacia el mercado del trabajo y el empleo formal. En ese sentido parecería conveniente separar los componentes sociales de transferencia de ingresos del componente laboral. Mientras la asistencia social debiera canalizarse a través de las sociedades intermedias que trabajan directamente con los pobres y no tienen intereses políticos-clientelísticos, el Estado debería proporcionar un adecuado entrenamiento y asistencia para la búsqueda de empleo y establecer incentivos para la reinserción laboral en actividades productivas.

## Conclusión

Una Estrategia País de largo plazo requiere que se comience a saldar en forma inmediata y sin pausa la Deuda Social, que se manifiesta en un inaceptable nivel de pobreza para un 40 por ciento de la población argentina. Para esto es necesario recuperar la "cultura del trabajo" y reducir la enorme masa de empleo informal o "en negro" que caracteriza al mercado del tra-

bajo. En este trabajo se presentan algunas propuestas para alcanzar estos objetivos, las que pueden servir de base para un consenso de los diversos actores sociales. Es importante que exista un debate amplio sobre las mejores alternativas para establecer "la cultura de trabajo" y de alcanzar mayores niveles de formalidad en el empleo, pero ello no se logrará con una mayor contratación de desempleados por el Estado sino que con políticas que creen oportunidades reales de trabajo productivo.

---

<sup>1</sup> Patricio Millán, Facundo Etchebehere y Ernesto O'Connor, "Contribuciones del Departamento de Economía de la UCA al Foro Debate convocado por Caritas Argentina y Pastoral Social" en *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, No. 63,

Agosto 2005.

<sup>2</sup> Juan Pablo II, *Carta encíclica "Centesimus annus"* (1991), párrafo 48.

<sup>3</sup> Juan Pablo II, *Op. Cit.*, párrafo 35.

<sup>4</sup> Pontificio Consejo "Justicia y Paz", *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Conferencia Episcopal Argentina, Abril 2005, párrafos 291y 312.

<sup>5</sup> Juan Pablo II, *Op. Cit.*, párrafo 48.

<sup>6</sup> Las cifras son basadas en la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre del año 2004 y han sido elaboradas por la Sociedad de Estudios Laborales (SEL).

<sup>7</sup> Esta materia se analiza en forma más extensa en Osvaldo Giordano, Jorge Colina y Alejandra Torres, "La Masividad del Empleo No Registrado en la Argentina", Instituto para el Desarrollo Social (IDESIA), Octubre 2003.

<sup>8</sup> Pontificio Consejo "Justicia y Paz", *Op. Cit.*, párrafo 290.

<sup>9</sup> Juan Pablo II, *Op. Cit.*, párrafo 49.

*Valores en la Sociedad Industrial agradece el apoyo de:*



**bedson**

Salud Animal

[www.bedson.com.ar](http://www.bedson.com.ar)