EL DERECHO A UN TRABAJO DIGNO PARA TODOS EN EL MARCO DE UN PROYECTO ESTRATÉGICO DE PAÍS

Agustín Salvia [*]

Presentación

Desde una perspectiva antropológica, el trabajo constituye una actividad necesaria a la vida humana y al desarrollo de la vida social. En su carácter de mediador entre la naturaleza y los seres humanos, el trabajo es fuente de creación de bienes y servicios socialmente valiosos. Constituye, en ese sentido, un esfuerzo destinado a la generación de riqueza económica y cultural, no sólo para la satisfacción de las necesidades básicas, sino también para la realización de las expectativas individuales y colectivas de realización humana. En la actual etapa de modernización avanzada, el trabajo es potencialmente no sólo en un factor de progreso económico, sino también en una fuente fundamental de individualización y desarrollo de las potencialidades humanas. En este marco, cabe destacar que la reafirmación de una cultura del trabajo digno aparece como un objetivo esperable, pero a la vez fuertemente erosionado por un amplio conjunto de factores socio-económicos, políticos, institucionales y culturales, que afectan al ejercicio del trabajo en general, y con mayor severidad a los sectores sociales más vulnerables desde el punto de vista de activos y recursos disponibles.

En las actuales condiciones socioeconómicas de nuestro país, sólo en situaciones excepcionales es posible para la persona optar por no trabajar antes que hacerlo de en un trabajo enajenante o estar desempleado de manera involuntaria y, al mismo tiempo, lograr satisfacer sus necesidades básicas y estar por encima del umbral de la pobreza. La mayoría de la población económicamente activa de nuestro país no está en condiciones de elegir la actividad laboral que mejor desarrolle sus potencialidades humanas. El trabajo es fundamentalmente un medio de subsistencia no siempre disponible, ni mucho menos de libre acceso.

Ante la magnitud y la complejidad que presenta este problema, su solución requiere de consensos que la sociedad debe alcanzar en la búsqueda de un nuevo rumbo. En este marco, seexpone en este documento un diagnóstico y una propuesta frente al grave déficit de empleo en Argentina. El diagnóstico parte de datos oficiales (EPH-INDEC) y de evidencias de trabajos generados por el Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) llevada a cabo por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina[1].

---

[*] Sociólogo. Investigador del CONICET. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, Director del Proyecto UBACyT de Urgencia Social "Jóvenes Excluidos" (Cod. S 708 / 2004-2005). Correo electrónico: agsalvia@mail.fsoc.uba.ar .

[1] El marco teórico metodológico y el diseño de la muestra de la EDSA, así como los resultados obtenidos por la primera medición realizada en Junio de 2004, pueden ser consultados en Salvia y Tami (2004).

Un contexto global de mayores desigualdades en el mundo del trabajo

El sistema económico en general, y la producción industrial en particular, se ven confrontados a un profundo proceso de transformación en su organización y en sus métodos. El mundo del trabajo es un componente central de estas transformaciones globales. Esto es así debido a que en él convergen los progresos de la técnica, de la racionalidad y las nuevas relaciones sociales fundadas en pautas diferentes a los predominantes en las sociedades industriales clásicas. Su expresión más magnánima se aprecia en la emergencia –aunque en un escenario dual y contradictorio- de modos de producción, procesos de trabajo y relaciones laborales más creativas y flexibles que tiene la posibilidad de brindar mayor bienestar general y desarrollo personal. A la vez que un riesgo conocido que abre esta modernidad avanzada, en el contexto de las sociedades más desarrolladas, parece ser el aislamiento social y la pérdida del sentido de la vida. Por otra parte, lo cierto es que la mayor parte de la población del mundo continúa formando parte de espacios sociales en donde, lejos de poder optar entre la alienación o la libertad, deben enfrentar como principal problema la falta de medios adecuados de subsistencia y la vigencia de formas extremas de explotación o autoexploración económica.

En este marco general de contradicciones, el escenario social de los países subdesarrollados se define por una dualidad creciente. A las desigualdades históricas se ha sumado la nueva era modernizadora con sus efectos desequilibrantes sobre las condiciones económicas, la estructura social y los consumos culturales. Los cambios en los procesos productivos y la apertura económica, entre otras medidas de reforma aplicadas durante las últimas décadas, han generado resultados limitados que los apartan de los modelos implementados en los países desarrollados. En la mayoría de los casos, estos procesos han introducido transformaciones parciales, fundamentalmente centradas en la gran industria, en servicios especializados para sectores de altos ingresos o en grupos vinculados a la exportación, siendo su motivación básica el aumento de la calidad de los productos para obtener padrones de competitividad internacional en el mercado externo. Tales cambios, lejos de difundir beneficios al resto de la estructura económica y social, han tendido a profundizar los problemas de pobreza y desamparo a través de un aumento del desempleo, la crisis de empleos tradicionales, el atraso de economías locales y regionales, el deterioro de las instituciones encargadas de la seguridad social, etc.; al mismo tiempo que ha tenido lugar una fuerte concentración del ingreso en estratos privilegiados y un aumento de la desigualdad social en todos los niveles.

De esta manera, en las sociedades menos desarrolladas la globalización tiene efectos duales. Por un lado, se profundizan la escasez de recursos y el empobrecimiento como consecuencia de la debilidad del crecimiento económico, así como por la falta de una matriz político-institucional capaz de dotar a los países de un programa de desarrollo sostenido. Al mismo tiempo, surgen transformaciones profundas en las relaciones laborales y sociales en el marco de los procesos de apertura comercial y cambios tecnológicos que ocurren a escala global, los cuales introducen nuevos modos de producción y formas de consumos. Ambos procesos, terminan colocando a las poblaciones en una situación de subordinación frente a las demandas e inestabilidades del sistema económico, ampliando la

incertidumbre que tiene lugar en contextos mas desarrollados, y sin que se disponga de un sistema de protección social contra el desempleo, el desamparo y la pérdida de ingresos.

En este marco, las naciones continúan procurando fijar como un valor universal –aunque no siempre con éxito- el derecho de las personas a sostener y desarrollar su vida a través de un empleo estable y de calidad, algo que se viene sostenido en el tiempo desde diversos organizaciones sociales. De esta manera, el trabajo ha pasado a ser materia de fomento, protección y regulación por parte de los estados. En este marco, más recientemente, la Organización Internacional de Trabajo (1999) ha planteado la existencia de umbrales mínimos para alcanzar un *trabajo decente*, extendiendo la norma más allá del empleo asalariado[2]. Pero normas como estas -se desarrollen o no en un marco de políticas intensivas en cuanto a la creación de empleo- enfrentan en las sociedades avanzadas la fuerza de factores económicos, tecnológicos y socio-culturales que se oponen y resisten a principios de protección universal en materia laboral.

En igual sentido, aunque particularmente enfocado en la creciente desigualdad que se observa en la calidad de vida y, particularmente, en las oportunidades de desarrollo humano a nivel global –y al interior mismo de cada sociedad-, el Pontificio Consejo Justicia y Paz ha llamado la atención sobre la necesidad de llevar adelante un proceso de "desarrollo solidario" que incluya especialmente a las zonas más desfavorecidas con miras a alcanzar por un lado, la creación concreta de nuevos puestos de trabajo y, por el otro, permitir una mejora en el desarrollo humano de amplios sectores de la sociedad.

El trabajo como objetivo y condición del desarrollo humano.

Desde un enfoque filosófico contemporáneo, el trabajo es un ámbito privilegiado de integración a la vida social en cuanto que permite a las personas participar en un espacio de construcción de relaciones sociales, motiva proyectos vitales y es fuente de identidad, realización de proyectos y autovaloración. Por medio de esta actividad, los sujetos procuran reproducir su existencia en el plano material y existencial. [3] En igual sentido, A. Arendt (1996) destaca que el trabajo constituye una actividad específicamente humana, por medio de la cual el hombre crea un mundo de cosas no naturales. Desde esta perspectiva, el trabajo –desde un definición amplia- persigue una finalidad que es esencialmente la de dominar y transformar la naturaleza para ponerla al servicio de las necesidades humanas. Permite la reproducción biológica de la vida, pero también contribuye al florecimiento humano y a la vida en sociedad, mediante la puesta en acto de capacidades humanas esenciales y relacionales**.**

[2] El concepto de déficit empleo decente fue introducido no hace mucho por la OIT, lo cual se traduce en una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y la deficiencia en el diálogo social. Sobre la definición teórica y el significado programático de "empleo decente" ver OIT (1999). Se trata, tal como aplica en esta investigación, de un parámetro normativo multidimensional sobre un logro necesario para el desarrollo humano.

[3] Al respecto, ver Calvéz (1997). Este autor desarrolla esta perspectiva mostrando una línea importante de continuidad y coincidencias en los trabajos de Hegel y Marx, en los aportes del Concilio Vaticano II y en las concepciones de las primitivas comunidades cristianas.

Por su parte, la literatura científica ha mostrado la importancia del trabajo como un factor que marca el proceso de formación de una identidad adulta y el modo de integración en la vida social. Por lo tanto, la imposibilidad de conseguir un empleo –o de perderlo en caso de contar con él- tiene un efecto negativo sobre la formación de la personalidad. En tal sentido, los estudios han demostrado que la situación de desempleo debilita tanto la integración social como la estabilidad psicológica, informando de una asociación inversa entre el desempleo y bienestar psicológico medido en términos de depresión, ansiedad y autoestima. [4] De este modo, la carencia forzada de trabajo constituye una vía de empobrecimiento humano para quienes padecen sus efectos. Como señala A. Sen (1997):

> "El tributo que hay que pagar por el desempleo no consiste sólo en pérdida de confianza, sino también en efectos de largo alcance sobre la confianza en uno mismo, la motivación para el trabajo, las aptitudes, la integración social, la armonía racial, la justicia entre los sexos y la apreciación y utilización de la libertad y la responsabilidad individuales."

De esta manera, el trabajo corresponde ser considerado como una "expresión esencial de la persona". Aquellos argumentos que buscan reducir al trabajador a ser un instrumento de producción lleva a la desnaturalización de la esencia misma del trabajo, por la sencilla razón de que la finalidad del trabajo es el hombre, el trabajo debe estar a disposición del hombre y no al revés. Asimismo, el trabajo es una actividad socialmente necesaria, porque en su carácter de mediador entre la naturaleza y los seres humanos, el trabajador es creador de bienes y servicios socialmente necesarios. Constituye un esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural que generan un intercambio de relaciones. Por ello, el trabajo es, también, una experiencia de afiliación social, convertida en un instrumento de integración social.

Pero que el trabajo tenga un valor fundamental para el desarrollo humano se enfrenta con el hecho de que bajo el actual sistema social global no hay empleos para todos y que sus contenidos la mayoría de las veces operan en sentido contrario a tales valores. La falta de trabajo tanto como la necesidad de desarrollar un empleo precario, hacen dificultoso cuando no imposible, el desarrollo de la persona en los niveles tanto de subsistencia como de florecimiento humano. En esta óptica, la carencia forzada de un empleo adecuado al desarrollo de la persona no sólo constituye un fracaso del sistema social, que dilapida un recurso productivo valioso, sino que también constituye, desde el punto de vista del desarrollo humano, una vía de empobrecimiento y de degradación para quienes padecen sus efectos. Como corolario de este proceso, aumenta la incertidumbre y el riesgo como componentes centrales de las relaciones sociales, que se expresan no sólo en la vida laboral, sino también en la familiar, en las relaciones generacionales, e incluso en los estilos de vida propios.

En el mundo actual, las personas participan de estos procesos situados en diferentes espacios económicos, campos culturales y relaciones sociales, lo cual implica la existencia de muy distintas estructuras de opciones, posibilidades de acceso a recursos y capacidades

[4] Un estudio concluyente en este sentido es el de Donovan, A., Oddy, M., Pardoe, R. y Ades, A. (1985). También se pueden consultar el clásico estudio de Eisenberg y Lazarsfeld (1938), así como Jahoda M. (1987).

de realizar logros de desarrollo humano a partir de trabajo. Sobre esta desigual estructura de oportunidades, parece emerger una realidad social sometida a un proceso que opera en dos direcciones: a) un mayor desarrollo técnico puesto al servicio del desarrollo personal a favor de unos pocos privilegiados que pueden hacer del trabajo una fuente de realización personal; y b) una multiplicación de las economías de la pobreza en donde el trabajo es para una gran mayoría requisito de subsistencia y fuente de explotación o de auto explotación forzada. Estas diferentes lógicas abren el escenario del mundo del trabajo a un estallido de nuevas desigualdades en un orden social cada vez más dual y polarizado.

Un marco de referencia para el caso argentino

Son conocidas las limitaciones estructurales que afectan a amplios sectores sociales de la sociedad argentina en cuanto a tener acceso a un empleo decente, así como el papel de este factor como determinante más directo de los efectos de pobreza, deterioro y desigualdad social. Un problema que asume un rasgo estructural –de por lo menos tres décadas de vigencia- y frente al cual muy poco han servido para revertir esta tendencia las coyunturas de crecimiento económico y los diferentes formatos que asumieron las políticas de gobierno. Por el contrario, el problema parece estar fuertemente asociado con la volatilidad económica y la debilidad institucional del país, lo cual se explica por la falta de un proyecto político de desarrollo estratégico, en el marco del nuevo escenario regional y mundial. [5]

En este contexto, el régimen macroeconómico y las reformas estructurales encaradas a lo largo de la década del noventa no sólo no lograron resolver este déficit, sino que tuvieron un impacto fuertemente negativo sobre los niveles de empleo y equidad distributiva. El agotamiento del modelo económico propuesto y el alto deterioro social generaron una crisis económica y social de magnitud inusitada. Después del shock inicial del período 2001-2002, el desarrollo de una política fundada en el tipo de cambio depreciado parece haber generado un nuevo escenario económico de recuperación y posterior crecimiento del producto y del empleo a niveles muy importantes. Pero si bien las condiciones indicadas contribuyen a definir un ciclo económico favorable, la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo y de la estructura de oportunidades laborales constituye un problema no resuelto por la política económica ni social-laboral. Al tiempo que el crecimiento del empleo como producto del uso intensivo en mano de obra parece retraerse en un contexto de menor capacidad ociosa y donde las inversiones no crecen al ritmo esperado. [6]

[5] Es relevante señalar que sobre este diagnóstico se presenta en general una amplia coincidencia desde programas y espacios de investigación que sostienen paradigmas a veces divergentes, tales como FIEL (2001), PNUD-Argentina (PNUD, 2002), el Observatorio de la Deuda Social - UCA (Salvia, A. y Tami, F., 2004, Salvia, 2004), PIETTE-CEIL (Neffa, Battistini, Panigo y Pérez, 2000), OIT-MTESS (A. Monza, 2002), UNGS (Altimir y Beccaria, 1999); CEDLS (Gasparini, 2005). Igual enfoque deja entrever el documento del Grupo Farell (2004) elaborado para el Foro Debate: Argentina Estrategia País.

[6] Al respecto, cabe llamar la atención que la actual situación socio-económica, comparada con el período anterior a la crisis del 2001-2002, da cuenta de un déficit persistente en cuanto a una serie relevante de indicadores de bienestar y progreso social. En términos de balance, los niveles de desempleo, pobreza y distribución desigual del ingreso, si bien presentan mejoras relativas con respecto a la crisis de la

Al respecto, cabe sostener la tesis de que la existencia de una heterogeneidad estructural del mercado de trabajo responde a la sedimentación de procesos políticos, económico e institucionales estructurales y de otros procesos de carácter más reciente generados en el marco de la decadencia del capitalismo argentino, sus inestabilidades y crisis institucionales. Esta segmentación se expresaría, en las bajas probabilidades para una parte importante de la sociedad marginada de salir de itinerarios recursivos de desempleo, inactividad e inserciones inestables en el sector informal o en subsegmentos formales, que se han precarizado bajo las condiciones y reglas vigentes de funcionamiento general de la estructura social.

Algunos datos permiten ubicar mejor la situación del mundo del trabajo en la Argentina actual. Si bien la situación general ha mejorado entre 2002 y 2005, es posible estimar que casi 12 millones de personas con residencia en áreas urbanas (74% de población económicamente activa) presentan todavía problemas de empleo. Estos problemas refieren a situaciones de desocupación, trabajo que no cubren la canasta de indigencia, empleo precario y subempleo parcial. Si se excluye de esta situación a los que teniendo un empleo digno no buscan trabajar más horas ni cambiar de trabajo (subempleo o empleo parcial), la masa de fuerza de trabajo sobrantes ascendería de todos modos a casi 8 millones de personas (el 54% de la fuerza de trabajo urbana).

Un dato relevante es el comportamiento dual que ha registrado el mercado laboral durante el reciente ciclo de reactivación. Por una parte, si bien ha crecido el empleo pleno y la demanda de nuevos empleo por parte de los sectores más integrados, el desempleo estructural, el desaliento y el empleo precario han mantenido o, incluso, aumentado su participación en el total de la fuerza de trabajo. En igual sentido, no es menor el dato de que a penas el 63% del empleo público se encuadra en un trabajo digno y que sólo el 50% del empleo en el sector privado presenta el mismo comportamiento. En ambos casos, el empleo precario ha venido aumentando –tanto como el empleo pleno- durante la actual etapa de reactivación y crecimiento. Como resultado de este proceso, ha ido cayendo sistemáticamente el empleo asistido (programas de empleo público) y los trabajos por debajo de la canasta familiar de indigencia.

Con el objeto de precisar mejor el problema, cabe destacar algunos de los principales rasgos que enfrenta la actual estructura social del trabajo en nuestro país:

1) El crecimiento de la demanda agregada de empleo tiene lugar en un sistema productivo fragmentado, que presenta fuertes disparidades estructurales precedentes. De un lado, un polo económico dinámico que bajo la modalidad de enclave se encuentra integrado a los principales mercados mundiales y/o a mercados internos de elevada renta. En el medio viejas y nuevas clases medias profesionales, medianas empresas proveedoras para grandes firmas y microempresas de alta tecnología y de servicios especializados. En el otro polo, una economía informal inestable, apoyada en reglas de reciprocidad, obligada a una autoexploración forzada de sus activos para dar respuesta a las demandas fundamentales de

---

Convertibilidad, no logran todavía alcanzar los valores de la recuperación del período postequila (Gasparini, 2005).

subsistencia. Todavía más abajo, una verdadera “infraclase” (underclass), socialmente aislada, con crecimiento acelerado y que subsiste a través de actividades extralegales, prácticas laborales de mendicidad, programas sociales o trabajos ocasionales.

2) El desempleo y el subempleo se han convertido en un déficit estructural erróneamente explicado en términos de factores tecnológicos o por déficit de capital humano. El núcleo duro del capitalismo argentino requiere sólo la mitad de la fuerza de trabajo disponible. Se trata de un problema que afecta a grandes masas de la población, tanto a trabajadores adultos como a nuevos trabajadores jóvenes; a la vez que los trabajadores de baja calificación constituyen un grupo particularmente vulnerable en términos de precariedad laboral. Esta situación explica en primer lugar la desaparición de los tradicionales grupos de renta media característicos de la sociedad argentina. Al mismo tiempo, la emergencia de una nueva clase de trabajadores autónomos más precarios se explica por la gravedad y extensión del desempleo y la pobreza en los hogares marginados, y no por las bondades y oportunidades que brinda el sistema económico. De esta manera, el mercado laboral está afectado por una fuerte segmentación social y espacial de las oportunidades de empleo y progreso socio-económico en términos de ingresos y recursos sociales; lo cual ha ampliado las brechas productivas y socio-institucionales entre el sector formal reservado a las “clases medias prósperas” y el sector informal de los grupos marginados y empobrecidos.

3) En este contexto, no debe extrañar el déficit institucional que presenta la sociedad civil y el propio Estado para diseñar y ejecutar un modelo de crecimiento y una política de regulaciones que atienda estos problemas estructurales y garantice mayor integración social. La raíz estructural del problema y el grado de desintegración que padece la sociedad convierten en inoperantes o, incluso, en contraproducentes los mecanismos de regulación fundados en los lazos corporativos tradicionales (regulaciones salariales, protección contra el despido, seguro por desempleo, etc.). Los institutos del Estado vinculados a la atención de los problemas de pobreza, desempleo y precariedad laboral se ven desbordados ante la magnitud de la marginalidad socio-económica y la debilidad de la economía de mercado. La situación parece demandar una audaz política de Estado en materia de “redistribución del ingreso” que implique una efectiva inversión social en los sectores más vulnerables (no sólo transferencia de ingresos monetarios), pero también una profunda reforma del sistema político y del Estado que la haga posible y efectiva.

ELASTICIDAD EMPLEO-PRODUCTO EN ARGENTINA

Períodos	Variación del Producto	Variación de Empleo Total	Elasticidad
M94/M91	26.1	3.9	0.15
2003: IV/Oct 2002	11.7	9.2	0.79
2004:I/2003:I	11.3	8.5	0.75
2004:II/2003:II	7.1	6.9	0.97
2004:III/2003:III	8.7	6.2	0.72
2004:IV/2003:IV	9.1	4.2	0.46
2002:II/2004:IV	24.1	22.9	0.95

Cuadro 1: Evolucion de la situacion laboral de la poblacion económicamente activa / EPH Continua 2004-20

	1° Trimestre 2004	2° Trimestre 2004	3° Trimestre 2004	4° Trimestre 2004	1° Trimestre 2005
Población Económicamente Ac	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Población Desempleada	**18,1**	**18,2**	**16,7**	**15,3**	**16,1**
Desempleo menor a un año	**3,0**	**3,3**	**2,7**	**2,2**	**2,5**
Nuevos Trabajadores	**2,3**	**2,0**	**1,9**	**1,6**	**1,4**
Desempleo Estructural	**9,5**	**10,2**	**9,3**	**8,8**	**9,4**
Desalentados	**3,3**	**2,7**	**2,9**	**2,7**	**2,8**
Población Empleada	**81,9**	**84,1**	**85,5**	**86,4**	**84,2**
Contrapretación en Programas	**5,6**	**4,9**	**4,9**	**4,5**	**4,0**
Trabajos de Indigencia	**26,0**	**25,2**	**25,9**	**25,6**	**22,8**
Empleo Precario	**12,6**	**13,7**	**13,4**	**14,5**	**14,9**
Empleo Parcial	**12,9**	**13,2**	**12,4**	**11,4**	**10,7**
Empleo Pleno	**30,5**	**32,0**	**33,8**	**34,8**	**35,8**

Fuente: Grupo CEyDS, Instituto Gino Germani, UBA / Programa Deuda Social, Departamento de Investigación Institucional, UCA, con base EPH-INDEC

	Estatal / Otros					Ocupados en el Sector Privado				
	1er trimestre 2004	2do trimestre 2004	3er trimestre 2004	4to trimestre 2004	1er trimestre 2005	1er trimestre 2004	2do trimestre 2004	3er trimestre 2004	4to trimestre 2004	1er trimestre 2005
Empleo pleno	43,9%	46,7%	48,9%	51,4%	54,1%	32,5%	33,2%	34,5%	35,2%	37,5%
Empleo Parcial	13,1%	13,7%	12,7%	10,3%	8,9%	15,2%	15,1%	14,0%	13,1%	12,9%
Empleo Precario	5,2%	5,7%	6,0%	7,2%	8,2%	16,7%	17,8%	17,1%	18,1%	18,9%
Trabajo de Indigencia	8,6%	9,4%	8,6%	7,6%	6,8%	35,0%	33,1%	33,8%	33,0%	30,2%
Asistidos	29,2%	24,5%	23,8%	23,6%	22,0%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%

Clasificación de Oportunidades y Riesgos Ocupacionales

Empleo Pleno: Ocupados autónomos o en relación de dependencia con trabajo estable, de tipo registrado y con aportes a la seguridad social, que no desean trabajar más horas ni buscan otro empleo, y con ingresos totales superiores a la canasta familiar de indigencia.

Empleo Parcial: Ocupados autónomos o en relación de dependencia con igual característica que los anteriores pero demandantes de empleo y/o con deseo de trabajar más horas.

Empleo Precario: Ocupados autónomos o en relación de dependencia en puestos inestables, irregulares o sin beneficios sociales pero con ingresos laborales totales superiores a la canasta familiar de indigencia.

Trabajo de Indigencia: Ocupados autónomos o en relación de dependencia con ingresos laborales totales inferiores a la canasta familiar de indigencia, en su mayoría inestables, irregulares y sin beneficios sociales.

Planes de Empleo: Ocupados en relación de dependencia del sector público que no realizan aportes de seguridad social que reciben ingresos totales menores a la canasta familiar de indigencia.

Desaliento Laboral: Desocupados que, deseando trabajar, no buscan empleo porque no creen encontrarlo.

Desempleo Estructural: Desocupados con experiencia laboral previa que buscan empleo hace más de 1 año.

Desempleo Reciente: Desocupados con experiencia laboral previa que no trabajan, desean trabajar y buscan empleo hace menos de 1 año.

Nuevos Trabajadores: Desocupados sin experiencia laboral previa, que se encuentran en esta condición desde su incorporación a la población activa.

Hacia un Derecho Universal a la Capacitación y al Trabajo Digno

Para llevar adelante una política de Estado –en el marco de un proyecto estratégico de país para la Argentina- que tenga como objetivo el empleo pleno y el trabajo decente para todos, hace falta algo más que crecimiento económico, mejoras relativas en las remuneraciones de los trabajadores registrados y subsidios al desempleo (p.e. Plan Jefes/as de Hogar). Se hace necesario crear una nueva institucionalidad social que haga real el derecho constitucional a un trabajo digno y, al mismo tiempo, garantice igualdades de oportunidades y una efectiva redistribución de ingreso. Esto implica un obligado reconocimiento de la complejidad del problema:

- La crisis del empleo en la Argentina no es un fenómeno transitorio ni superable por la mera intervención del crecimiento económico (incluso bajo las nuevas reglas macro económicas).
- La solución al problema debe considerar necesariamente la heterogeneidad estructural del sistema productivo y la segmentación sectorial, social y regional del mercado de trabajo.
- Entre las condiciones de contexto socio-político que ponen límites al desarrollo de esta política de estado se encuentran la amplia fragmentación que caracteriza al sistema social y la profunda ineficacia administrativa y política que afecta a las estructuras del Estado.

En este marco, resulta necesario instalar en la agenda pública el derecho universal a la capacitación laboral y a un trabajo digno con ingresos por encima de la canasta familiar de indigencia. Debe tenerse en cuenta que la creación de un piso de empleo de calidad e ingresos por parte del Estado Nacional para los sectores desocupados y beneficiarios de los programas de empleo, implica –además de una salida masiva de la indigencia y de un

importante shock sobre la demanda de consumo y la actividad económica- la creación de hecho de un salario mínimo de referencia para el sector privado informal.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS HA IMPACTADO POSITIVAMENTE EN EL EMPLEO, PERO A UNA TASA DECRECIENTE EN CUANTO A LA CREACIÓN DE EMPLEOS PLENOS Y SUPERAR EL DESEMPLEO ESTRUCTURAL.

EN LA ARGENTINA ACTUAL MÁS EL 50% DE LA PEA (7,5 MILLONES DE PERSONAS) PRESENTA PROBLEMAS GRAVES DE EMPLEO, Y, AL MENOS, EL 30% DE LA PEA (4,5 MILLONES DE PERSONAS) SUFRE UN DESEMPLEO ESTRUCTURAL, TRABAJA EN PLANES DE EMPLEO O TIENE EMPLEOS CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA CANASTA FAMILIAR DE INDIGENCIA.

LA FRAGILIDAD DE LOS EMPLEO DE CALIDAD SE PRESENTA TANTO EN EL SECTOR PRIVADO COMO EN EL SECTOR PÚBLICO, Y ESTO A PESAR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA POLÍTICA DEL ESTADO EN MATERIA DE MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LOS TRABAJADORES.

EL ACCESO A UN EMPLEO NO ES EQUITATIVO, SE ENCUENTRA SOCIAL Y ESPACIALMENTE CONDICIONADO, OBSERVÁNDOSE DIFERENCIAS MUY IMPORTANTES ENTRE ESTRATOS SOCIALES, ESPACIOS SOCIO-RESIDENCIALES Y MERCADOS LABORALES REGIONALES.

LAS MEJORAS RECIENTES OBSERVADAS EN EL ACCESO A UN EMPLEO CONTINÚA REPRODUCIENDO UNA ESTRUCTURA SEGMENTADA Y DESIGUAL. EN EL MISMO SENTIDO, LAS MEJORAS EN LOS INGRESOS LABORALES HAN TENIDO UN ALCANCE LIMITADO Y NO LOGRAN EFECTOS SOCIALES REDISTRIBUTIVOS.

LOS PROGRAMAS SOCIALES Y DE EMPLEO NO RESUELVEN LA FALTA DE UN EMPLEO DIGNO Y DE CALIDAD PARA TODOS NI EL DÉFICIT DE INGRESOS DE SUBSISTENCIA POR PARTE DE MÁS DEL 40% DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA.

LA ACTUAL ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS APARTOS DEL ESTADO –EN TODAS SUS INSTANCIAS- RSULTA INOPERANTE E INEFICIENTE PARA ABORDAR UNA POLÍTICA ACTIVA DE IGUALACIÓN OPORTUNIDADES DE EMPLEOS Y DE ERRADICAICÓN DE LA INDIGENCIA.

1) Aceptado este diagnóstico, corresponde en primer lugar situar al empleo digno como centro del modelo de crecimiento económico y de las políticas sociales a través de una intervención activa, planificada y coordinada del Estado y de la Sociedad Civil.

Sin duda, el derecho a la capacitación y al trabajo digno debe tener fuerza de Ley Federal y ser garantizado por Estado Nacional, pero con responsabilidades compartidas a nivel federal (estados provinciales y municipales) y por las organizaciones profesionales, sectoriales y comunitarias de la sociedad civil. Su implementación habrá de implicar:

a) Un Plan Federal de Obras Productivas, Sociales y Servicios Personales y Comunitarios a cargo de organismos responsables públicos, sectoriales y de la sociedad civil, focalizando en áreas urbanas y rurales residenciales pobres y desprotegidas.

b) El desarrollo de un programa de inclusión laboral a cargo del Estado Nacional en donde se brinde empleo digno y capacitación laboral a 3.500 millones de desocupados estructurales y subocupados del sector público o privado cuyos ingreso laborales no alcanzan la canasta familiar de indigencia.

c) El establecimiento de un régimen laboral especial que garantice obligaciones y derechos laborales individuales y colectivos a los participantes del Plan Federal de Obras. Entre ellos, un salario mínimo (no una ayuda económica) superior a la canasta familiar de indigencia por 30 horas de trabajo semanal y los beneficios del sistema de la seguridad social.

d) El establecimiento de un seguro de capacitación laboral para los participantes del Plan de Obras que así lo requieran, con entrenamiento de hasta 6 meses de duración previo a su incorporación al régimen laboral especial y a la ejecución efectiva de las obras.

2) En segundo lugar, corresponde se necesario crear un organismo público eficiente y eficaz para cumplir dicho objetivo, a la vez que un marco de protección y resguardo institucional basado en consensos y concertaciones políticas y sectoriales, así como contar con una activa participación de las organizaciones de la Sociedad Civil. Esta estructura debe tener capacidad de planificar e intervenir en todos los espacios subnacionales con poder de ejecución, regulación y contralor de las acciones.

a) Creación en el marco de una reforma administrativa del Estado Nacional de una AGENCIA NACIONAL DE EMPLEO con cabeza en todos los centros urbanos del país, a cargo de la planificación, diseño, gestión y ejecución del Plan de Obras, con capacidad de intervención y articulación política, social y sectorial.

b) Realizar los acuerdos político-institucionales necesarios para el desarrollo del Plan de Obras e integración al consejo de administración y/o en carácter de organismos consultivos y veedores de la Agencia Nacional de Empleo a los actores políticos, comunitarios y sectoriales de la Sociedad Civil.

c) Movilizar en el marco del Plan Federal de Obras Productivas, Sociales y Servicios Personales y Comunitarios a las grandes empresas y organizaciones de la Sociedad Civil con el objeto de que participen en el financiamiento, la ejecución y coordinación de las acciones.

d) Articulación de las acciones de capacitación y del Plan de Obra a una Red Nacional de Oficinas Locales de Servicios de Empleo a partir de la cual fomentar la inclusión laboral de los desocupados egresados de los cursos y de las obras y servicios del Plan.

3) En tercer lugar, cabe concretar la creación de un Fondo Federal de Capacitación y Empleo –para el financiamiento de las becas y remuneraciones laborales- bajo la administración de la Agencia Nacional de Empleo, y con capacidad para administrar los fondos imputados por los presupuestos Nacionales, Provinciales y Municipales, y otros adicionales para el desarrollo de otros programas de fomento del empleo.

a) Este Fondo puede constituirse a partir de los fondos provenientes de las retenciones a las exportaciones, impuestos a las ganancias y donaciones especiales, imputaciones presupuestarias federales, así como agregar 0,5 punto a las contribuciones patronales para financiar las acciones de capacitación (350 millones de pesos),

b) Para ello se hace necesario llevar adelante una REFORMA del RÉGIMEN TRIBUTARIO NACIONAL, sumando derechos y obligaciones FEDERALES (esto debe hacerse en marco de una reforma integral del sistema tributario).

EJERCICIO DE ESTIMACIÓN DEL COSTO DE UN PROGRAMA FEDERAL DE CAPACITACIÓN Y TRABAJO DIGNO PARA TODOS

DESARROLLO DE UN PLAN DE OBRAS CON LA INCLUSIÓN LABORAL PARA TRES (3) MILLONES DE ACTUALES DESOCUPADOS O BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO.

REMUNERACIÓN DE 13 MESES DE SALARIO SOBRE LA CANASTA FAMILIAR DE INDIGENCIA ($350), ADEMÁS DE UNA CONTRIBUCIÓN INTEGRAL A LA SEGURIDAD SOCIAL (OBRA SOCIAL Y APORTE JUBILATORIO).

COSTOS DE INVERSIÓN DEL PLAN DE OBRAS: IMPUTABLE AL PRESUPUESTO NACIONAL, PROVINCIALES Y MUNICIPALES DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

COSTO DE CAPACITACIÓN: 350 MILLONES DE PESOS DESTINADOS A PAGAR LOS SERVICIOS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS, PRIVADAS Y SOCIALES A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE OBRA Y DEL ENTRENAMIENTO LABORAL (PRESUPUESTO DEL ACTUAL FONDO NACIONAL DE EMPLEO).

COSTO LABORAL ESTIMADO DEL PLAN DE OBRAS: 15,5 MIL MILLONES DE PESOS DESTINADO A PAGAR LAS REMUNERACIONES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES.

ACTUALMENTE EL PROGRAMA JEFES /AS DE HOGAR, MÁS LOS OTROS PROGRAMAS DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN SUMAN UN PRESUPUESTO DE ALREDEDOR DE 4 MIL MILLONES DE PESOS (EJERCICIO 2005). LOS 12 MIL MILLONES DE PESOS ADICIONALES QUE REQUERIRÍA EL PLAN DEBERÍAN PROVENIR DEL SUPERAVIT FISCAL (DE 17 MIL MILLONES DE PESOS EN 2004), MÁS LOS RECURSOS DISPONIBLES EN EL FONDO SOCIAL DE EMPLEO.

Referencias bibliográficas

Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): “Distribución del ingreso en la Argentina”, en *Serie de Reformas Económicas*, n°40, CEPAL, Santiago de Chile.

Altimir, O. y Beccaria, L. (2001): “El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, n°160, vol. 40, enero-marzo de 21001, IDES, Buenos Aires.

Arendt, H. (1996): *La condición humana*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.

Beccaria, L. y Galín,, P. (2003): *Regulaciones laborales en la Argentina. Evaluación y Propuestas*. CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.

Calvez, Jean (1997): *Necesidad del trabajo ¿desaparición o redefinición de un valor?* Ed. Losada, Buenos Aires.

Donovan, A., Oddy, M., Pardoe, R. y Ades, A. (1985) The arousal: Cost-reward model and the process o intervention. En M. S. Clark (Ed.), *Prosocial behaviour: Review of personality and social psychology*, 12. Newbury Park, California: Sage Publications. Eisenberg y Lazarsfeld (1938): "The psychological effect of unemployment", en *Psychological Bulletin* N° 35, s/d.

FIEL (2001): *Crecimiento y equidad en la Argentina, bases de una política económica para la década*. Buenos Aires.

Gasparini, L. (2005): *Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales*. Banco Mundial –UNLP, La Plata.

Gross, R. (1994) *Psicología: La Ciencia de la Mente y la Conducta*. Editorial El Manual Moderno, México, 1994, p. 527.

Kaztman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, LC/MVD/R.180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Katzman, R. y Figueira, C. (1999): *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Oficina CEPAL – Montevideo / PNUD, Montevideo.

Marx, C. (1966): "Manuscritos Económicos-Filosóficos de 1844", en *Escritos Económicos Varios.* Editorial Grijalbo, Mexico.

Meda, D (1998): *El trabajo*. Editorial Gedisa, Barcelona.

Monza, A. (2002): *Los dilemas de la política de empleo en la conyuntura argentina actual*. Fundación OSDE / CIEPP, Buenos Aires.

Neffa, J., Battistini, O., Panigo, D. y Pérez, P. (1999): "Exclusión social en el mercado del trabajo. El Caso de Argentina". En *Serie Exclusión Social – Mercosur*, n° 109, Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT-Fundación Ford, Santiago de Chile.

OIT (1999): *Trabajo decente. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87° reunión, Ginebra.

PNUD (2002): *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002*. Buenos Aires.

Salvia, A. (2004): "Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social". Ponencia *Jornadas Internacionales Interdisciplinares ICALA* "Trabajo, Riqueza, Inclusión", Río Cuarto, Córdoba.

Salvia, A. y Tami, F. –coord.- (2004): "Barómetro de la Deuda Social Argentina / 1: Las Grandes Desigualdades". EDUCA, Bs. As.

Salvia, A. y Rubio, A. -coord.- (2002): *Trabajo y desocupación. Programa "La Deuda Social Argentina" 1*. Departamento de Investigación Institucional, Instituto de Integración del Saber, UCA, Bs. As.

Sen, A. (1997): "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea". En *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, n° 2 (verano).