

Reflexiones sobre el caso argentino

Empresa, trabajo, empleo, empleabilidad, desocupación y marginalidad

MIGUEL ÁNGEL PONTE

Secretario de Empleo, Ministerio de Trabajo, Argentina.



UNA VISIÓN DE CONTEXTO

EL ESTUDIO DEL TEMA DEL MERCADO DE trabajo requiere una toma de conciencia y visión previa de la situación y contexto en el que se da esta problemática como paso previo a poder entenderla en su profundidad.

Analizando la situación argentina en los últimos 20 años rescatamos al menos dos aspectos relevantes necesarios para poder entender sus desafíos y las políticas que pueden ayudar a encararlos:

- > El desequilibrio producido entre la oferta y demanda laboral.
- > La nueva estructura ocupacional surgida en este período.

1. El desequilibrio entre demanda y oferta laboral

El vínculo de equilibrio o desequilibrio entre la oferta laboral y la demanda de trabajo, determina toda la gestión del mercado de trabajo.

Si nos remontamos a Argentina de fines del siglo XIX vemos un país vacío y con grandes oportunidades. Esto generó un fuerte desequilibrio con una demanda de trabajo que superaba con creces la oferta laboral. Esta situación, que hoy no es muy común pero se da por ejemplo en algunos países del norte europeo, requiere una agenda con un imaginativo esfuerzo de atracción e inmigración. Esto es muy laborioso pero con

una buena gestión pueden alcanzarse resultados muy satisfactorios como lo fue en el caso local. Hoy eso es algo ya muy lejano.

No hace tantos años atrás la mayoría de las personas que se preparaban para el mundo laboral sabían que luego de sus estudios, incluso aún desde un primario completo, podían con bastante certeza encontrar un trabajo pues había una situación de razonable equilibrio entre oferta y demanda. Aquí la agenda era otra, requiriéndose un laborioso proceso para alinear necesidades con demandas, pero sabiendo que con una buena gestión también se llegaría a un buen resultado tanto en la cobertura de las posiciones como en el desarrollo y ocupación de las personas en forma autónoma o dependiente. Y esto ya también es hoy lejano.

El efecto de la globalización, el ingreso al mercado laboral de millones de personas en especial del sudeste asiático con un costo laboral totalmente inferior, la crisis económica de la década pasada, la automatización industrial, y el impacto de la virtualización, tuvieron un efecto determinante en la situación laboral de muchos países, dentro de los cuales debemos situar a Argentina.

Hubo una progresiva salida del mercado laboral de una parte importante de la población (desocupación estructural) y la migración de otra parte a actividades del cuenta propismo semi registrado o no registrado, individual o cooperativo (economía popular) con ingresos en muchos casos en el borde de la subsistencia.

Localmente esto se reforzó por la crisis del 2001, y generó un desequilibrio entre la oferta y demanda laboral con una oferta de trabajadores ampliamente superior a su demanda, que por otra parte desde el 2010 no tiene crecimiento significativo en el empleo privado.

El resultado fue una situación de exclusión laboral, que en Argentina y en toda Latinoamérica sumó una exclusión socio cultural. Esto es una gran diferencia con la forma en que se dio el mismo proceso en otras regiones, como por ejemplo la UE donde *los indignados*, al menos por ahora, están en un nivel sociocultural análogo al de las personas dentro del sistema.

En este contexto adicionalmente a la agenda de preparar y mantener actualizadas las competencias laborales necesarias para el mundo productivo, se debió sumar una agenda totalmente nueva con foco en un desarrollo personal y laboral básico de los progresivamente más marginados, lo que en muchos casos requiere una verdadera operación de rescate.

Todo en el marco de un interrogante de fondo sobre si habrá y cuál será un posicionamiento ocupacional posible para estas personas.

Una pregunta que podríamos hacernos es cuáles son los escenarios de la evolución a futuro de esta situación, dada la importancia que tiene esta definición para definir la priorización de las acciones.

Por un lado podemos ser optimistas en tanto el crecimiento previsible de la economía nos permite pensar en un cambio positivo en la relación de la oferta y la demanda ocupacional.

Pero por otra parte hay varios factores que plantean interrogantes negativos. Uno de ellos es la diferenciación progresiva de la curva de crecimiento del PBI y la curva de crecimiento del empleo, con una participación cada vez menor del trabajo en la generación de la riqueza ante el inevitable impacto de la virtualización y automatización en el desarrollo de una economía competitiva. También crea incertidumbre el potencial impacto negativo de una evolución de la población por sobre el crecimiento del empleo al sumarse una inmigración desde países de Latinoamérica de poblaciones de perfil ocupacional acotado que pueden afectar más aún el equilibrio entre la demanda y la oferta del empleo.

2. Aparición de una nueva estructura ocupacional

La estructura ocupacional de Argentina que podemos ver en el cuadro y gráfico siguientes, visualiza claramente el impacto de la situación anteriormente analizada:

- Un amesetamiento del empleo privado registrado desde inicios de la década.
- Un pasaje de personas independientes de la categoría de *Autónomos* a la de *Monotributistas*, donde se encuadran personas con menores ingresos y con una contribución tributaria reducida y única (*mono*) que engloba todos sus aportes.
- Una importante masa de personas potencialmente activas que se posicionan dentro de las personas no activas y no están en búsqueda de trabajo.
- Una gran cantidad de personas en el empleo público que fue creciendo para atenuar el desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral.
- Un número progresivo de personas en planes sociales que pasan en gran parte a ser registrados como monotributistas sociales, pero con un valor agregado acotado.
- Una gran masa anónima de desocupados y subocupados.
- Una economía fuertemente no registrada que arrastra a su vez un fuerte número de trabajadores no registrado en especial en las pequeñas y medianas empresas.

En una lectura simplificadora y pragmática de esta realidad podemos diferenciar una segmentación ocupacional que fue en los últimos años agrupando la población en tres conjuntos:

a. La población de la economía ordinaria tradicional

Trabajadores independientes o empleados, grupo que incluye personas ocupadas; desocupados friccionales que entran y salen del trabajo registrado privado o estatal (como dato podemos considerar que los 6,2 millones registrados en empleo privado incluyen un total cambiante de 8,8 millones de personas distintas); e incluso una parte de los 4,9 millones de trabajadores no registrados que están en un nivel socioeconómico análogo a los registrados (si bien con el grave perjuicio de no tener prestaciones asistenciales ni acumulación previsional).

Podemos llamar a este grupo en forma figurada *los combatientes* pues son los que están en el frente de batalla de la generación de los bienes y servicios que abastecen y mueven la sociedad. Sin duda desarrollar y mantener sus competencias es la prioridad de toda la gestión de Trabajo y Empleo.

b. La población de la economía popular individual o cooperativa.

Trabajadores, algunos incluidos en los 490.000 registrados como monotributistas sociales¹, que desarrollan actividades diversas como recicladores, cartoneros, cooperativas de construcción social, textiles familiares, agricultores familiares, ladrilleros, pescadores artesanales, *delivery*, y otras más que si bien aportan servicios y productos con valor agregado no llegan al nivel de subsistencia mínimo fijado como referencia en el Salario Mínimo Vital y Móvil (dato que podemos ver en la encuesta Observatorio UCA).

[1] Es una figura de registración para personas en alta vulnerabilidad e ingresos muy acotados que legitima la realización de algunas actividades económicas con una carga tributaria limitada y en la mayoría de los casos a cargo del estado.

CUADRO 1

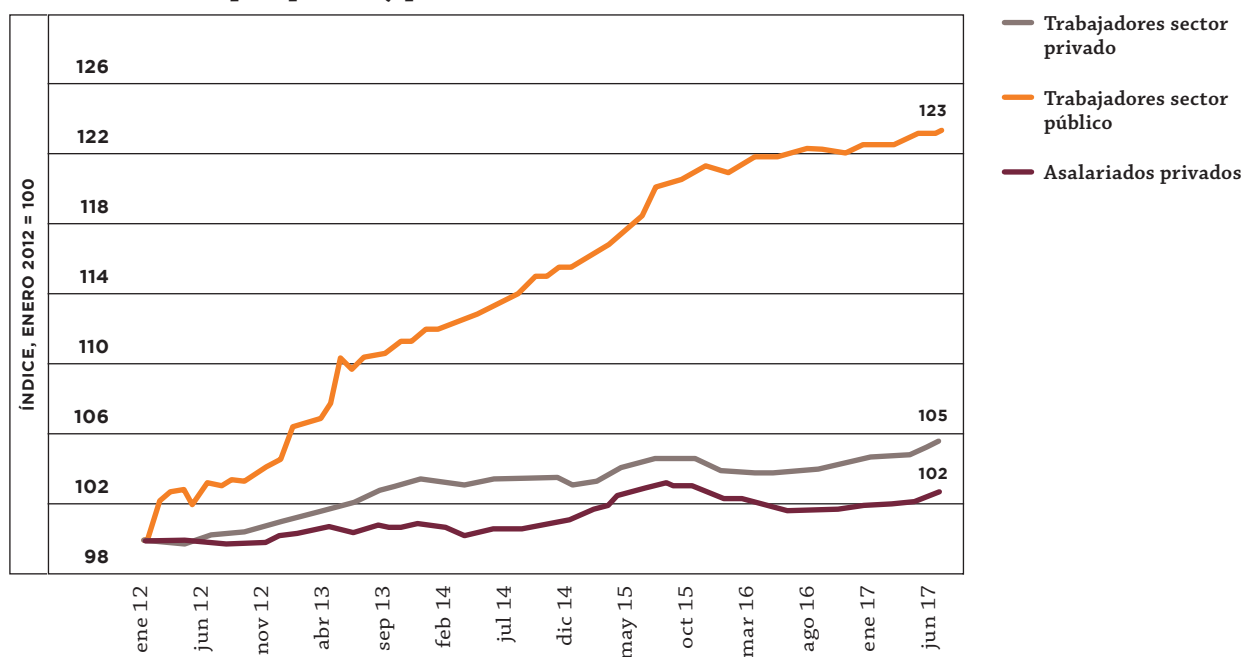
Registración y ocupación en Argentina, población 18 a 65, agosto 2017

(miles de personas)

EMPLEO PRIVADO	6.200,4	17.068 OCUPADO	12.168 REGISTRADO	26.222 POBLACIÓN 18 A 65 AÑOS	DATOS SIPA VII 2017 (SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO)
DOMÉSTICO	467,5				
EMPLEO PÚBLICO	3.148,4				
AUTÓNOMOS	401,1				
MONOTRIBUTISTAS	1.545,6				
MONOTRIBUTISTAS SOCIALES	405,0				
EMPLEO NO REGISTRADO (33%)	4.900,0				
DESOCUPADOS (8%)	1.436,7	9.154 NO OCUPADO	14.053,8 NO REGISTRADO	% BASE INDEC EPH (ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES)	
POTENCIALMENTE ACTIVOS NO ACTIVOS (29%)	7.717,1				
PERSONAS EN PROGRAMAS SOCIALES PLENOS: 420.000					

GRÁFICO 1

Evaluación del empleo público y privado (enero 2012 = 100)



UN SOLO TEMA Y TRES AGENDAS

Podemos llamar a este grupo también figurativamente *los heridos*, con un encuadre ocupacional que genera bienes y servicios pero en un marco importante de vulnerabilidad que no les permite una plenitud de sustentabilidad.

c. La población de la base social

Son personas con muy baja participación o con una participación ocasional en la actividad económica a nivel de changas ocasionales.

Podemos llamar a este grupo *los prisioneros* que se encuentran en un laberinto del cual no pueden salir por la situación en que están, y que al no poder salir ven reforzada su situación.

No es fácil dimensionar con precisión este corte ocupacional, en especial los dos últimos grupos, con las actuales herramientas de relevamiento de modo de poder ubicarlos claramente en el cuadro anterior. Pero está claro que todos tienen una entidad que amerita su atención.

Un rasgo importante del contexto argentino que exige y pauta la atención diferenciada de cada grupo es que todos tienen una representatividad social y poder político en un muy nivel superior al resto de Latinoamérica. No sólo hay una sólida estructura sindical que representa a los trabajadores de la Economía Ordinaria, sino que hay fuertes agrupaciones que representan a la Economía Popular, e incluso otras que representan y son la voz de los simplemente desempleados estructurales de lo que llamamos Base Social.

Mientras el trabajo autónomo o en relación de dependencia siga siendo el medio principal de la participación en la riqueza generada en una sociedad, el tema del empleo tiene una criticidad relevante para condicionar el marco de desarrollo integral de las personas.

Pero esta agenda común a todos, tiene aspectos concretos muy distintos en cada uno de los tres grupos indicados. Entre ellos no sólo hay una diferencia ocupacional sino que progresivamente se ha ido produciendo una diferencia en su perfil cultural y en su base de aprendizaje, lo que genera una dificultad progresiva para la integración de las personas y grupos de mayor vulnerabilidad ocupacional.

Es muy común hoy hablar de los perfiles generacionales vinculados con las expectativas personales y ocupacionales que se han dado en los últimos 70 años, y su impacto en el mundo laboral. Se comenzó a hablar de los *baby boomers*, luego de otras generaciones como la X y la Y, a los que se suman hoy los *millennials*.

Pero en forma paralela a este fenómeno, se dio en los últimos 20 años la aparición de una generación distinta: la generación e, la de los excluidos. El impacto de esta generación es expansivo, pues además del deterioro progresivo en que se encuentran las mismas personas que la integran, están afectando el nivel socio cultural de otras poblaciones al *nivelarlas hacia abajo* especialmente en el desarrollo real de la educación especialmente en las escuelas públicas. La necesidad de atención y contención de esta generación transforma gran parte de las escuelas en instituciones de contención social, que deben adecuar su exigencia y ritmo formativo al nivel de los más retrasados arrastrando al resto con el cual conviven. Hoy los datos del INDEC muestran un 37% de la Población Activa sin secundario completo (0,7% sin instrucción, 4% primario incompleto, 14,4 % primario, y 17,5 % secundario incompleto), y las pruebas de nivel realizadas de aprendizaje de los últimos años muestran que una gran parte de los que terminan el secundario tienen serias deficiencias en las competencias básicas de lectura-comprensión-expresión verbal y en el razonamiento numérico.

Podríamos resumir la agenda relacionada con el Empleo de cada grupo del modo siguiente:

- En la economía ordinaria la prioridad es el desarrollo de las competencias requeridas para el ingreso al trabajo y para mantener luego su actualización en una forma continua que siga el ritmo que exige una economía necesitada de posicionarse en la cuarta revolución industrial, y crear emprendedores. Esta temática que es la prioritaria hoy y a futuro está hoy algo descuidada por la inevitable atención a los otros dos grupos. A corto plazo, esto no es todavía de una gravedad extrema pues vemos que cuando surge la demanda laboral hay capacidad aún en este grupo de lograr el desarrollo de las competencias.
- En la economía popular la prioridad es contener su situación; consolidar las competencias necesarias para que puedan dentro de la misma Economía Popular superar su situación de vulnerabilidad; y apalancar el desarrollo de las competencias necesarias para el ascenso en la estructura social de los que decidan hacerlo a medida que la economía ordinaria los requiera.
- En la base social se suma a la necesidad de contención, la necesidad de un gran esfuerzo para ayudarlos a recuperar las condiciones base del aprendizaje como medio necesario para desarrollar un perfil mínimo de empleabilidad.

ALGUNAS LINEAS DE TRABAJO PRIORITARIAS

Sin duda son realmente muchísimas las líneas de trabajo que deben encararse para enfrentar el desafío actual y futuro de dotar a la economía de personas con las competencias necesarias para mantenerla y hacerla crecer; de dotar a las personas con las competencias que le permitan alcanzar empleabilidad y empleo con un espacio real en esa economía; e incluso de repensar formas distintas para la inclusión social, cultural y económica de las personas en una sociedad en la cual la creación de la riqueza requerirá cada vez menos aporte del trabajo.

Pero en ese camino hay algunas temáticas que se presentan como relevantes en el corto plazo, de las cuales queremos rescatar y analizar las siguientes:

- Contención y apoyo a los grupos vulnerables y la economía popular.
- Integración de todos los procesos formativos (Educación Escolar y Formación Profesional) con el mundo real del trabajo.
- Política activa de integración al empleo de todos los beneficiarios de programas sociales.

Contención y apoyo a los grupos vulnerables y la economía popular

Un dato de la realidad es la situación de vulnerabilidad de las personas que están en la economía popular y en la base social. Otro dato de la realidad es la entidad de la economía popular como forma nueva de la economía, si bien hoy en gran parte incluida dentro de esa situación de vulnerabilidad. Y un tercer dato de la realidad es que esta situación no es pensable se pueda revertir en el corto plazo.

Esta implica la necesidad de diseñar e implementar esquemas de contención y apoyo económico como paso previo a toda otra acción, y lograr un consenso social en el esfuerzo presupuestario que esto significa.

Estos esquemas iniciados hace ya un tiempo, tuvieron un salto cualitativo en diciembre de 2016 con la aprobación de la Ley de Extensión de la Emergencia Económica.

Esta ley a nivel conceptual fijó un nuevo escenario de reconocimiento de la identidad social y legal de esta Economía y de sus trabajadores. Por un lado se creó un Consejo para el análisis conjunto entre sus representantes y el gobierno de la mejor forma de contención y apoyo a su desarrollo y sustentabilidad. Por otra parte reconoció la necesidad de un apoyo económico individual del orden u\$s 300 que equivalen al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil de los trabajadores de la economía registrada. Y lo más importante es que se dio a este apoyo una característica totalmente distinta a las formas anteriores, no encuadrándolo como subsidio sino como *Salario Social Complementario*.

La ley también asignó un fondo especial para este Salario Social Complementario del orden de los u\$s 1.800 millones en tres años. Sumando esto a otras acciones ya en curso se llega hoy a más de 400.000 personas incluidas en este soporte económico.

Con este marco de contención como piso, el tema es ahora encarar una real agenda de inserción laboral y cultural de esta población. El tema de fondo es ahora el complejo y difícil proceso de apoyar a las personas, a los grupos, y a las organizaciones que representan a una parte importante de los mismos, a superar su vulnerabilidad. En lo personal o grupal con la elevación de su nivel cultural y de sus competencias ocupacionales. En sus actividades económicas con un apoyo de asistencia gestional, encontrando formas que posibiliten su acceso a la financiación de su capital de trabajo, y consolidando un mercado piso con ayuda de la economía pública y privada.

Integración de todos los procesos formativos (Educación Escolar y Formación Profesional) con el mundo real del trabajo

Ante las deficiencias que tiene hoy la educación escolar en todos sus niveles y la falta de organicidad de la Formación Profesional, asumimos que una remediación inicial a esta situación puede lograrse con una integración de todos los procesos formativos en experiencias reales en el mundo del trabajo.

La formación para el trabajo consume y madura los aprendizajes en un contexto laboral real que es donde la persona alcanza la Empleabilidad plena. Arbitrariamente llamaremos a esto un proceso de dualización de la formación, que se expande a todos los niveles de formación con espacios de aprendizaje ocupacional sin vínculo laboral dentro de las Empresas.

El piso de la empleabilidad asumimos se construye en todo el proceso educativo de la persona especialmente con el aporte del proceso escolar obligatorio y no obligatorio. La dualización de esta formación escolar requiere una actualización de los marcos legales y normativos que permita a todos los estudiantes concretar prácticas formativas laborales (foco en las competencias ocupacionales como tal) y profesionalizantes (foco en la formación curricular base de la formación) en la realidad del trabajo. De este modo puede cada estudiante encontrar una respuesta al derecho que tiene de alcanzar una formación con la más plena empleabilidad posible.

Si miramos el aspecto curricular de la Escuela Media además, que casi el 40% de la Población Activa no termina, vemos que sólo la Escuela Técnica apunta hoy a un perfil ocupacional directo. Esto crea hoy la necesidad de un enorme desarrollo de la Formación Profesional y de su complementación con un proceso de Entrenamiento en el Trabajo (EPT) de 3 a 9 meses según la complejidad de los aprendizajes. Esta dualización de la FP necesita también un ajuste a la normativa que hoy la rige elevando a ley el Programa de Entrenamiento para el Trabajo (EPT) iniciado en el 2010 por el Ministerio de Trabajo.

Este Programa expandido plenamente, permite cumplir con el derecho de Empleabilidad aún de las personas que no puedan acceder siquiera a un ciclo completo de Formación Profesional, al darles la posibilidad de desarrollar las competencias laborales generales y certificar el aprendizaje de ocupaciones de baja exigencia formativa.

Avanzar en este proceso de dualización requiere una clara comprensión de su necesidad y urgencia por parte de las empresas, las instituciones formativas, los representantes sindicales y el poder judicial. El esfuerzo conjunto debe permitir alcanzar integralmente tres metas: el logro de los objetivos formativos; la eliminación de la litigiosidad laboral aceptando el carácter no laboral de estos períodos formativos, pues esto cerraría todas las puertas de las empresas; y el respeto de los límites que deben existir entre los vínculos laborales y este proceso formativo.

Por otra parte requerirán también en los próximos años un replanteo de muchos aspectos del funcionamiento interno de las instituciones escolares medias y superiores, y una integración responsable de las empresas en la formación para el trabajo de toda la población dentro de sus ámbitos laborales. Esto será un estándar esencial para toda empresa que asuma un compromiso de Responsabilidad Social

Política activa de integración al Empleo de todos los beneficiarios de programas sociales.

El objetivo de toda la gestión de Empleo es garantizar *como utopía* primero que todas las personas tengan un perfil adecuado de Empleabilidad, y luego optimizar sus posibilidades concretas de Empleo, o incentivarlos a crear Autoempleo sustentable.

Desde ya que tanto Empleabilidad como Empleo son dos objetivos complejos, pero sin duda el tema del empleo es el de mayor dificultad

Un paso realmente trascendente dado este año para acercar al Empleo a las poblaciones vulnerables, fue el Programa de Inserción Laboral en su Modalidad *Empalme* por el cual las ayudas económicas que reciben las personas en los distintos Programas Sociales pueden transformarse en una parte de su remuneración durante 24 meses en las Empresas que las incorporen.

Este subsidio del orden de los u\$s 275 mensuales, es por un lado una ayuda a los costos laborales de las empresas con su potencial impacto en el empleo, y por otro un sólido argumento para la decisión de las empresas de tomar una persona de estas poblaciones.

Es un largo camino que implica una gran aproximación y trabajo con las empresas para bajar sus desconfianzas hacia el perfil de esta población y asumir una responsabilidad en su recuperación social.

También requiere un apoyo y trabajo con las mismas personas para bajar sus temores al riesgo del cambio con relación a la pérdida de la protección, aunque sea acotada, que le da el Programa Social.

Para evitar el mal uso del *Empalme* por parte de las empresas que podría convertirlo en un simple recambio de personal con un objetivo de costo, la normativa prevé que solo se puede contratar en este marco los aumentos de personal con relación a fin del año 2016, o los ingresos para cubrir jubilaciones, fallecimientos, despidos con causa, y renunciadas.

Para contener los temores de las personas *a dar el salto* la normativa prevé que si pierde su trabajo en los 24 meses del programa puede volver al programa Social, salvo que la pérdida haya sido por un despido con justa causa.

REFLEXIONES FINALES

En el contexto indicado la población prioritaria y *target* de todas las acciones es la de los Jóvenes de 18 a 25 años desocupados y sin estudios secundarios, que se agrupan desde el 2008 en el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este programa, relanzado en el 2015 con una fuerte financiación del Banco Mundial, participan activamente hoy más de 100.000 jóvenes en procesos de Formación Profesional y Entrenamiento en el Trabajo.

Estas no son todas las medidas necesarias pero nos dan un piso para todas las otras líneas de trabajo, dentro de las cuales seguramente la primera es la atención del desarrollo y mantenimiento de las competencias de la población activa del empleo privado (los combatientes) en un primer nivel de competitividad mundial.

Todo esto requiere como soporte la conciencia por parte de todos los actores sociales de la gravedad de la situación tanto en lo que hace a la Empleabilidad y el Empleo de las poblaciones vulnerables, como en lo que hace a la urgencia de competitividad mundial de población activa.

Y un tema crítico es diseñar todas las acciones en forma que se promueva la conciencia de las propias personas sobre la responsabilidad que tienen con su propio futuro asumiéndose como protagonistas y no solo espectadores a la espera de una ayuda sin dudas necesaria pero no suficiente.