

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210  
Belgrano R  
1426 Buenos Aires

Te. 552-3291/9313/7771

CRECIMIENTO, EMPLEO Y FLEXIBILIDAD LABORAL

Luisa Montuschi  
Diciembre 1991

N° 80

# CRECIMIENTO, EMPLEO Y FLEXIBILIDAD LABORAL

por

Luisa Montuschi

## RESUMEN

Desde fines de los setenta y en el curso de los ochenta en los países industrializados surgieron propuestas que propiciaban la remoción de regulaciones y rigideces en busca de nuevas normas y estructuras que pudieran asegurar una mayor flexibilidad de los mercados, en particular del mercado de trabajo. Esas propuestas, que pretendían impulsar el crecimiento del empleo sin crear en los trabajadores actitudes adversas al cambio tecnológico, evitaban tener que recurrir a las tradicionales políticas expansivas de demanda agregada, vistas como posibles fuentes de presiones inflacionarias.

En el trabajo se analizan tales propuestas, conocidas bajo la denominación común de "políticas de flexibilidad laboral" y se evalúa la pertinencia de su aplicación en el caso de la Argentina actual con sus problemas de estancamiento, desempleo y subempleo. Se realiza un balance global de las mismas y se presentan consideraciones respecto al papel que los sindicatos, la educación y el entrenamiento deben jugar para facilitar el camino hacia mercados flexibles y desregulados.

Luisa Montuschi\*  
(CEMA - CONICET)

1. El problema del empleo en el mundo desarrollado

Las décadas del cincuenta y del sesenta correspondieron a años de rápido crecimiento y altos niveles de ocupación en las economías desarrolladas de occidente. La aceptación del objetivo de pleno empleo asumido por toda la comunidad y los distintos gobiernos pudo llevar a caracterizar a dichas economías como "sociedades del empleo" (1). Estas sociedades correspondieron a la llamada etapa industrial, con una elevada participación de las industrias tradicionalmente reconocidas como sindicalizables tanto en la producción como en el empleo.

Los altos niveles de ocupación y un contexto institucional propicio, permitieron la emergencia de sindicatos fuertes que demandaron medidas de protección del empleo y de los trabajadores. Además de esas medidas, también formas de pago basadas en rígidas estructuras ocupacionales y en escalas de antigüedad fueron negociadas y fácilmente aceptadas por empleadores deseosos de retener a sus trabajadores y no tener que enfrentar escaseces de mano de obra que pudieran interferir en sus procesos productivos. En una primera instancia, esas regulaciones fueron incorporadas a los convenios colectivos y, en muchos casos, terminaron integrando un cuerpo de legislación laboral que es el origen de muchas de las rigideces que más tarde se pretendieron remover.

Las elevadas tasas de crecimiento económico permitieron, por otra parte, asimilar sin mayores costos para las empresas o los trabajadores los cambios estructurales que ya se venían produciendo en los distintos sectores y mercados y que se manifestaban en una sostenida terciarización del empleo, en la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y en el cambio del contenido educacional de las ocupaciones.

Los dos shocks petroleros frenaron el proceso de crecimiento de dichas economías. Los mismos fueron shocks de oferta adversos que configuraron casos de estanflación hasta ese momento desconocidos por el mundo desarrollado.

Los resultados de tales shocks no fueron parejos para todos los países. Así puede observarse que Estados Unidos y Japón se recuperaron con más rapidez y retomaron un sendero de crecimiento del empleo. Ese no fue el caso de la mayoría de los países europeos. Si bien las circunstancias no resultan absolutamente homogéneas para estos países, un importante

estudio (2) ha mostrado que la inflexibilidad a la baja de los salarios reales que prevaleció en la mayoría de ellos puede explicar el aumento sostenido del desempleo que en los mismos se produjo. Otros países, como Estados Unidos, Japón, Austria, Suecia y Suiza, con un mayor grado de flexibilidad en los salarios reales tuvieron un mejor desempeño en materia de empleo.

Sin embargo, la desaceleración en el crecimiento de los salarios nominales, operada en los ochenta, no pareció tener un efecto positivo sobre los niveles de ocupación y el desempleo se ha mantenido alto y no se han recuperado de modo satisfactorio las tasas de crecimiento. Por otra parte, cambios técnicos de facetas inéditas han afectado de modo permanente la capacidad de creación de puestos de trabajo en economías que puede considerarse ya han entrado en lo que ha dado en llamarse la "etapa postindustrial". Desde el punto de vista de la fuerza de trabajo esta entrada ha parecido adquirir características dramáticas similares a las que en su momento conllevó la Revolución Industrial. De no producirse nuevos desarrollos, los noventa podrán ofrecer la paradoja de sociedades opulentas pero segmentadas, sin demasiadas esperanzas para los sectores menos favorecidos. Las mujeres que se han venido incorporando en forma sostenida al mercado de trabajo, los trabajadores con menores calificaciones o con calificaciones obsoletas, los jóvenes que buscan su primer empleo parecen ser los más golpeados por el desempleo y la falta de perspectivas.

Los rasgos singulares del proceso de cambio técnico operado en los ochenta hacen el ajuste aún más difícil. Los avances de la microelectrónica han llegado a todos los sectores: a la industria, la agricultura, la educación, la salud, los bancos, el comercio, los servicios personales. Para mantener la competitividad todas las empresas deben incorporar las modernas tecnologías de la información. Resistirse al cambio podría implicar desaparecer. A diferencia del pasado en que los descubrimientos sólo afectaban a un área de actividad, lo que permitía la reasignación sin traumas de la mano de obra de sectores declinantes a sectores en expansión, hoy todos los sectores y todos los puestos están cambiando y, a veces, están desapareciendo. Al principio, la declinación del empleo en el sector primario y en la industria era compensada por un crecimiento de la ocupación en los servicios, tal como se ilustra en el Cuadro No 1 (3). Pero ese proceso parece haberse agotado y la llamada "revolución de la oficina", dada por la incorporación de la microelectrónica, puede volver obsoletos y hacer desaparecer muchos empleos.

El panorama del mercado laboral aparece bastante confuso y con rasgos contradictorios. Por un lado, las empresas se enfrentan con la ineludible necesidad de ajuste dada por las nuevas condiciones de competitividad internacional, la rápida

CUADRO No 1

A) Estructura del empleo (en %)

Países	Agro		Industria		Servicios	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Países de bajos ingresos	82	72	7	13	11	15
Países de ingresos medianos	62	43	15	23	23	34
Países industriales	18	7	38	35	44	58
Países de Europa Oriental	42	18	30	44	28	39
Algunos países industriales						
Reino Unido	4	3	48	38	48	59
Australia	11	7	40	32	49	61
Canadá	13	5	34	29	52	65
Francia	22	9	39	35	39	56
RFA	14	6	48	44	38	50
Estados Unidos	7	4	36	31	57	66
Suiza	11	6	50	39	38	55

Fuente: Banco Mundial

B) Estructura de la población económicamente activa en algunos países industriales en el año 1987 (en %)\*

Países	Agro	Indus.Manuf.	Servicios
Reino Unido	2,9	25,9	59,6
Australia	6,4	24,3	65,2
Canadá	6,2	24,1	68,8
Francia	7,1	26,8	55,4
RFA	6,0	37,7	55,4
Estados Unidos	3,7	26,4	69,9
Suiza #	6,6	37,2	55,4

# los datos corresponden al año 1986

\* la diferencia con 100 corresponde a población desocupada

Fuente: OIT

obsolescencia de productos y procesos productivos y la tasa de cambio tecnológico. Pero, por otro lado, en el mercado subsisten usos, regulaciones, rigideces y sindicatos, producto de otra época de sostenido crecimiento del producto y del empleo, en la cual la mayor preocupación era no tener que afrontar escaseces de mano de obra que pudieran interferir con las necesidades de la producción. Esta situación paradójica se presenta en un marco de altos niveles de desempleo y experiencias inflacionarias no demasiado lejanas. La necesidad de ajuste de las empresas y de las economías se enfrenta así con otra necesidad urgente: la de impulsar el crecimiento del empleo sin crear actitudes adversas al cambio tecnológico en los sectores del trabajo que ven peligrar su subsistencia misma.

En los países europeos que aún están afectados por tasas elevadas de desocupación, se ha descartado el uso de las tradicionales políticas expansivas de demanda agregada (política monetaria y política fiscal) ya que los altos niveles de deuda pública crean serios temores de reavivar las presiones inflacionarias que tan duramente hubo que combatir en la década del setenta. Así ha ido ganando consenso el punto de vista que sostiene que alcanzar cualquier progreso duradero en el camino hacia el pleno empleo requiere de cambios en las instituciones, actitudes, reglas y regulaciones del sistema socioeconómico en general y del mercado laboral en particular. Como lo reiteran los informes de la OECD (4), se han identificado varios factores que se entiende constituyen restricciones a la capacidad de ajuste de las economías nacionales ante las señales de los mercados internacionales y la emergencia de nuevas oportunidades económicas. Entre tales factores sobresalen los relacionados con los mercados laborales: costos laborales altos y cuasi-fijos, procesos rígidos de fijación de salarios, protección social muy generosa y, en general, todas las reglas y prácticas heredadas del pasado de plena ocupación que, en el presente, protegen los trabajadores ubicados en puestos seguros y estables a expensas de otros que habrán de fluctuar entre ocupaciones inestables y sin mayores horizontes.

Desde fines de los setenta y en el curso de los ochenta surgieron propuestas que propiciaban la remoción de regulaciones y rigideces en busca de nuevas normas y estructuras que pudieran asegurar una mayor flexibilidad de los mercados, en particular del mercado de trabajo. Es así que muchas de esas propuestas suelen ser identificadas bajo la denominación común de "flexibilidad laboral".

## 2. La flexibilidad laboral

La flexibilidad y la adaptabilidad de los mercados laborales aparecen como una condición esencial para posibilitar y facilitar

el cambio estructural y el ajuste de las economías y de las empresas. La flexibilidad laboral puede asumir varias formas, con un objetivo común, pero debe señalarse de inmediato que la misma no debe ser identificada con políticas deliberadas de reducción del salario real, tal como suele ser el temor usualmente expresado por sectores del mundo del trabajo. De hecho, el factor salarial es sólo uno de los elementos de la flexibilidad y, frente a las circunstancias en que la misma se ha venido desarrollando, seguramente no es el más importante (5). Por ello resulta pertinente considerar y evaluar todas las formas que puede asumir la flexibilidad laboral. Pero, debe enfatizarse el hecho de que, a nivel de cada empresa, la flexibilidad laboral constituye sólo un aspecto de la flexibilidad global que la misma debe asumir y que implicaría además cuestiones relativas a la introducción de nuevos productos, la permanente evaluación y adopción de nuevas tecnologías, la distribución y/o reasignación de plantas, la política de precios y el cambio en las prácticas del **management**. Considerar sólo la flexibilidad laboral constituiría, por cierto, un enfoque parcializado y miope conducente al fracaso en un medio crecientemente competitivo y en cambio permanente.

### Formas de la flexibilidad laboral

A los efectos de caracterizar de modo adecuado las formas que puede asumir la flexibilidad laboral deben distinguirse aquellas que resultan externas a la empresa de otras que se implementan en el ámbito de la misma y que, por lo tanto, se identifican como casos de flexibilidad interna.

#### Flexibilidad externa

##### a) Numérica

Esta forma de flexibilidad implica la posibilidad de modificar el número de trabajadores de acuerdo con las necesidades del proceso productivo. La misma parece adecuarse mejor a situaciones de crecimiento y plena ocupación. Se contrapone con el tema de la seguridad y protección del empleo, ya que estos factores representan la mayor restricción a la posibilidad de lograr este tipo de flexibilidad. Las medidas de protección, originadas en los años cincuenta y sesenta, cuando las características dominantes de los mercados laborales eran la escasez de mano de obra y la presencia de sindicatos fuertes, procuraban proteger al trabajador previniendo despidos y/o regulando los términos y condiciones en que los mismos debían realizarse. Esto creaba un clima de estabilidad y seguridad favorable tanto a los intereses de los asalariados como a los de los empleadores. Con altas tasas de desempleo e insatisfactorios desempeños en materia de crecimiento, los objetivos de ambos sectores resultan ahora contrapuestos. Los trabajadores aspirarían a una protección aún mayor de sus puestos amenazados,

y los empleadores, que se sienten cada vez más reacios a asumir compromisos de largo plazo que pudieran interferir con las necesidades de ajuste rápido y permanente de sus empresas, consideran la posibilidad de implementar formas distintas de relaciones laborales: contratos a plazo fijo, trabajo temporario, contratos por proyectos, trabajo part-time, extensión de los períodos de prueba.

En la cuestión de la flexibilidad numérica y la protección del empleo se advierte la presencia de un conflicto entre eficiencia y equidad. La protección constituye, sin dudas, una necesidad de los trabajadores, pero el aumento de costos laborales que ella implica tiende a hacer caer la ocupación. Por lo tanto, mayor protección para unos trabajadores se traducirá en mayor inseguridad para otros localizados en puestos más inestables y peor remunerados. Puesto que existe cierta tendencia hacia este tipo de flexibilización en casi todos los países de la OECD (6), se han generado serios temores de que pueda surgir un núcleo de trabajadores "centrales", estables, bien pagos y protegidos, que coexistirían con un grupo mayor de trabajadores "periféricos" mal pagados, sin estabilidad y sin posibilidades de acceder a niveles adecuados de entrenamiento. Esto podría derivar en la emergencia de una sociedad segmentada (7) y en una declinación global de las habilidades.

#### **b) Externalización**

Esta forma de flexibilidad se refiere a la posibilidad de subcontratar trabajo a empresas o a personas con las cuales la empresa no estaría ligada por un contrato de empleo regulado por las leyes laborales, sino por un contrato comercial regido por leyes comerciales. Se trata entonces de dar trabajo afuera y/o contratar personal temporario con agencias o con personas autoempleadas. En este caso las empresas procurarían mantener en el mínimo indispensable su núcleo de trabajadores centrales. Este núcleo estaría integrado por el personal entrenado necesario para mantener a la empresa funcionando en sus niveles normales. Se acudiría a la externalización para cubrir puestos periféricos requeridos por necesidades estacionales o demandas inesperadas, así como para atender actividades subsidiarias como las de mantenimiento, limpieza, mensajería. También se externalizarían los requerimientos de habilidades específicas que el personal central de la empresa no posee, como podrían ser el procesamiento de datos o el análisis de sistemas.

Esta forma de flexibilidad está siendo utilizada en forma creciente en los países de la OECD. No cabe duda de que la externalización permite una muy amplia flexibilidad. Pero, debe tenerse presente que la misma podría eventualmente conducir a la sociedad segmentada a la que se hizo referencia más arriba. La evidencia disponible al respecto no resulta concluyente hasta el momento presente.

## Flexibilidad interna

### a) Numérica

En este caso de flexibilidad no se modificaría el número de trabajadores, pero existiría libertad para ajustar y redistribuir el número de horas trabajadas de acuerdo con las necesidades de la producción. Este tipo de flexibilidad ha ido ganando espacio en la medida que las nuevas tecnologías han permitido implantar esquemas más flexibles en el uso de máquinas al mismo tiempo que el aumento en el costo de los equipos iba requiriendo mayores niveles de utilización y turnos continuados de actividad. El objetivo de largo plazo de las empresas parecería estar dado por la posibilidad de fijar el número de horas anuales a trabajar con bastante libertad para variar las horas de actividad en cada período. Desaparecerían las horas extras y lo trabajado de más en algún momento sería compensado con menos horas en otro. A pesar de que este objetivo aparece aún como lejano, mucho se ha avanzado en la discusión sobre este tipo de flexibilidad con los sindicatos que, en un principio, eran totalmente contrarios a la misma (8).

El creciente reclutamiento de trabajadores **part-time** constituye también una forma de posibilitar la flexibilización de las horas de trabajo. También ha comenzado a imponerse la modalidad de reclutar trabajadores **part-time** con horas de trabajo flexibles de acuerdo con las necesidades de la empresa.

### b) Funcional

La flexibilidad funcional significa que pueden modificarse, de acuerdo con las necesidades de la empresa, las tareas correspondientes a cada puesto de trabajo. Para comprender la importancia y necesidad de este tipo de flexibilidad, debe tenerse presente que el cambio técnico ha significado para la empresa cambios en la composición ocupacional y en la mezcla de habilidades de la fuerza de trabajo. También ha modificado el contenido de habilidades de cada puesto y la organización misma del trabajo. Los efectos disruptivos de estos cambios pudieron ser minimizados en los casos de un **management** de recursos humanos eficaz. En general, se ha observado que, como consecuencia de tales cambios, se ha producido la integración de un mayor número de habilidades en menos categorías ocupacionales. El resultado ha sido la aparición de trabajadores y grupos de trabajo polifuncionales con dominio de una variada gama de habilidades.

Esta situación proporciona evidentes ventajas tanto al trabajador como a la empresa. A esta última le permitiría ajustarse rápidamente y sin fricciones a fluctuaciones estacionales o regionales y a cambios imprevistos en la demanda. También podría absorber más fácilmente los cambios tecnológicos y de mercado ya que podría desplazar a los trabajadores de unas actividades a otras y aún cambiar las localizaciones de tales

actividades. En cuanto al trabajador, la posibilidad de acceder a una diversidad de habilidades y tareas le permitiría superar los aspectos negativos de las formas de trabajo tayloristas ya que podría ejercer una mayor iniciativa y disfrutar de más variedad de actividades.

Este tipo de flexibilidad requiere que la empresa provea a sus trabajadores con entrenamiento específico para más de una tarea. Esto hará necesario que se formalicen contratos laborales de largo plazo para permitir a las empresas recuperar los rendimientos de las inversiones realizadas en la formación de tales recursos humanos. Como consecuencia los trabajadores podrán disfrutar de una mayor estabilidad y todo ello creará un clima propicio a la aceptación del cambio tecnológico y el rediseño de los puestos por parte de las empresas y de los sindicatos. No es casualidad que en dos de las economías más exitosas de la actualidad, el Japón y Alemania, predomine la flexibilidad funcional así como los sistemas de entrenamiento que parecen ser condición necesaria para la misma.

### c) Flexibilidad de los salarios y de los costos laborales

El objetivo de esta forma de flexibilidad sería superar las formas de remuneración del trabajo ligadas a las categorías ocupacionales y a las escalas de antigüedad para encontrar nuevas variantes de pago relacionadas con indicadores de desempeño. Al considerar estas propuestas debe tenerse presente que, como ya se mencionara, la rigidez de los salarios reales y de los otros costos laborales que prevaleció en algunos países europeos fue la principal causa de la seriedad y persistencia de la estanflación originada en los shocks petroleros. Pero los sindicatos se han opuesto siempre y con mucha firmeza a los intentos de identificar la flexibilidad laboral con la flexibilidad para reducir los salarios reales. También han rechazado todos los intentos de ajustar los pagos de acuerdo con indicadores de desempeño. Por esta razón es muy reducido el grado de flexibilización salarial y cabe observar que en los casos en que se han implementado sistemas de gratificaciones o de participación en los beneficios, los mismos han tenido el objetivo de motivar a los trabajadores y no de ligar las remuneraciones a su productividad o al desempeño de las empresas. No obstante, debe señalarse que, de manera aún incipiente, han aparecido algunas experiencias innovadoras en las formas de retribución al trabajo asalariado que se basan en la mayor flexibilidad funcional de los trabajadores. Estas nuevas formas pretenden superar el sistema convencional de pago de acuerdo con el puesto por otro de pago de acuerdo con las habilidades. Varias empresas, algunas muy importantes (9), han incorporado estos nuevos sistemas que pretenden producir una fuerza de trabajo más flexible, mejor preparada y con mayores motivaciones, que permita superar las prácticas restrictivas de la productividad características de las rígidas estructuras ocupacionales del pasado.

Estas técnicas de pago de acuerdo con las habilidades apuntan a lograr, de manera simultánea, una flexibilidad funcional y salarial. Las mismas pretenden facilitar el ajuste de las empresas, motivar a los trabajadores y posibilitar la incorporación sin trastornos de los cambios tecnológicos. Parece claro que su adopción habrá de implicar acuerdos con los trabajadores de tal naturaleza que poco tengan en común con las negociaciones salariales convencionales realizadas con los sindicatos. No debe extrañar que los sindicatos las miren con prevención y con no poca hostilidad.

Otra cuestión que debe ser considerada dentro de la flexibilidad salarial es la de los costos fijos implícitos en el reclutamiento de los nuevos trabajadores. Estos costos fijos, (reclutamiento, entrenamiento, contribuciones a planes de pensiones privadas y otros costos sociales) aumentan el costo marginal del trabajador adicional, mientras permanece constante el costo marginal de la hora adicional trabajada por el asalariado ya existente. En tal caso, para no incurrir en nuevos costos fijos, a la empresa le conviene aumentar el número de horas extras trabajadas o acudir a la externalización. Esta situación lleva a una caída en la creación de los puestos de trabajo, lo cual resulta particularmente grave en el caso de los jóvenes que buscan su primer empleo. Hay significativa evidencia que indica que la mayor incidencia del desempleo se da entre los jóvenes, lo cual podría ser explicado por la rigidez a la baja de sus salarios relativos. Para evitar las situaciones de discriminación contra quienes buscan empleo o la emergencia de trabajo "en negro", en algunos países se ha establecido un sistema de salarios segmentado que fija remuneraciones más bajas y peores condiciones laborales para los nuevos trabajadores reclutados (10).

### 3. Evaluación de las políticas de flexibilización laboral

La demanda de políticas tendientes a lograr una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo en las economías industrializadas de occidente (11) respondió a dos conjuntos de factores que deben ser diferenciados. En primer lugar, se presentaba la necesidad de las empresas obligadas a enfrentar procesos de ajuste e incorporación de nuevas tecnologías que les permitieran adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad de los mercados internacionales. Por otra parte, no podía ignorarse la declinante capacidad de creación de empleos de tales economías puesta de manifiesto en las persistentes e inusualmente elevadas tasas de desempleo que la memoria de las experiencias inflacionarias de los setenta impedía afrontar con las tradicionales políticas de demanda agregada.

Cómo respuesta a tales situaciones, en casi todos los países de la OECD se implementaron políticas que empezaron a remover algunas de las regulaciones y rigideces heredadas de las décadas del cincuenta y del sesenta. Realizar un balance de las propuestas y de los resultados derivados de las mismas es tarea difícil. En primer lugar, algunos de los resultados son ambiguos y la ambigüedad se deriva del hecho de que, como es bien sabido, el desempleo no responde a una causa única. Es cierto que las rigideces, regulaciones, salarios y costos laborales inflexibles pudieron haber contribuido a los crecientes niveles de desocupación que registra la década del setenta. Pero también es cierto que otros factores estaban operando y que lo siguen haciendo. Entre estos factores, sin duda los más importantes están dados por el cambio tecnológico que reduce los requerimientos de mano de obra y por la creciente participación de las mujeres en los mercados laborales. El cambio técnico pudo ser absorbido sin mayores dificultades mientras las economías crecieron a tasas elevadas. La desaceleración del crecimiento originada en la crisis petrolera puso en evidencia la declinante capacidad de creación de empleo de las economías occidentales .

CUADRO No 2

Tendencias en el empleo y en el producto  
(Tasas anuales medias de crecimiento - en %)

Pais y periodo	Empleo	Producto
<b>Estados Unidos</b>		
1955-82	0,41	2,62
1955-73	0,95	3,74
1973-82	- 0,68	0,37
<b>Japón</b>		
1955-82	2,77	10,26
1955-73	4,33	13,15
1973-82	- 0,34	4,48
<b>Francia</b>		
1955-82	0,38	4,76
1955-73	1,32	6,35
1973-82	- 1,50	1,58
<b>Alemania</b>		
1955-82	0,26	4,09
1955-73	1,42	5,74
1973-82	- 2,08	0,80
<b>Reino Unido</b>		
1955-82	- 1,33	1,21
1955-73	- 0,21	2,97
1973-82	- 3,57	- 2,32

Fuente: OECD (1985)

Lo que se señalara más arriba aparece ilustrado en el Cuadro No 2. Resulta bastante evidente el hecho de que las necesidades de inversión y crecimiento que podrían mantener tales economías en un sendero de pleno empleo parecen exceder largamente la capacidad actual de las mismas.

Si se analizan las cifras presentadas en el Cuadro No 3 podría concluirse que, si las tasas de desempleo representan los resultados eventuales de las políticas de flexibilización implementadas en los ochenta, en algunos países tales resultados, que podían ser considerados positivos en 1990, se han revertido en 1991. En otros países el desempleo ha empeorado, tanto en 1990 como en 1991, en relación con los niveles vigentes en 1982. Estos resultados por lo menos hacen dudar respecto de la eficacia de la flexibilización en cuanto a estrategia de creación de empleos.

### CUADRO No 3

Tasas de desempleo (en %)

Pais	1975	1982	1990	1991
Estados Unidos	8,3	9,5	5,3	6,9
Japón	1,9	2,4	2,1	2,1
Alemania	3,6	6,1	7,3	6,3
Francia	4,1	8,0	9,0	9,4
Reino Unido	4,7	12,5	5,7	7,6
Italia	5,8	8,9	9,8	9,7
Canadá	6,9	10,9	7,6	10,3

Fuente: OECD

Dificultades adicionales para evaluar los efectos de las políticas de flexibilización laboral surgen del hecho de que, a pesar de la demanda casi generalizada para tales políticas en los países de la OECD, los mecanismos utilizados en cada caso, así como la profundidad del uso de los mismos, no fueron homogéneos dependiendo en gran medida de los respectivos sistemas de relaciones industriales así como del tipo y fuerza de las organizaciones sindicales. La legislación vigente en materia laboral también es importante para interpretar ciertos resultados. Además, debe tenerse presente que, en muchos casos, se recurrió a ciertas formas de flexibilidad numérica y a la externalización no como una estrategia definida de recursos humanos sino como consecuencia de otras estrategias de **management** (12).

En síntesis, puede concluirse que la demanda de

flexibilidad laboral se deriva de la necesidad de ajuste de las empresas, de la terciarización del empleo y del cambio tecnológico que ha penetrado todas las actividades y que requiere de una fuerza de trabajo adaptable y polifuncional que debe cooperar voluntariamente y con iniciativa para asegurar el correcto desempeño de actividades que ya no se corresponden con las estrechas estructuras ocupacionales de antaño. No podría concluirse, en cambio, que la flexibilización haya constituido una respuesta válida para los problemas de desempleo. Los resultados no lo parecen corroborar. Aunque es cierto que podría argumentarse que la situación podría haber sido peor en ausencia de medidas flexibilizadoras. Es cierto que la inflexibilidad a la baja de los salarios reales y de los otros costos laborales han sido factores de importancia para explicar el desempleo de los setenta en algunos países europeos. También es cierto que una fuerza de trabajo más flexible, adaptable y móvil tendrá mejores oportunidades de empleo. Pero las conclusiones de los estudios realizados respecto del problema del desempleo en el mundo desarrollado indican que tales factores no pueden ser disociados de las condiciones económicas generales y que la desaceleración del crecimiento, las altas tasas de interés real y la creciente participación de las mujeres han sido factores de principal importancia en la explicación del persistente desempleo de dichos países. Es por ello que, a pesar de la flexibilización y la desaceleración en el crecimiento de los salarios nominales, el desempleo se ha mantenido en los elevados niveles observados.

Un punto que ha sido mencionado y que por su importancia debe destacarse en esta evaluación es el que hace referencia a la posibilidad de que, como consecuencia de ciertas formas de flexibilidad laboral surja una sociedad segmentada. Esta **two-tier society**, que tanto preocupa en los estudios sobre flexibilidad laboral, podría ser una probable consecuencia de ciertas formas de flexibilidad externa numérica y de la externalización. Con la aparición de mercados laborales segmentados coexistirían un grupo de trabajadores centrales con puestos seguros, satisfactorios y bien pagos, con otro grupo de trabajadores periféricos, probablemente más numeroso, cuyos integrantes fluctuarían entre empleos inestables e inseguros, mal remunerados y sin posibilidades de acceso a un adecuado entrenamiento que les permitiría la entrada al núcleo central (13). Tal situación plantearía un serio riesgo para el logro de una sociedad integrada, ya que de mantenerse y ampliarse las desigualdades entre sectores se vería amenazada la cohesión de la comunidad. Asimismo estaría presente el peligro de una declinación del acervo de habilidades de la sociedad, ya que importantes grupos se verían excluidos de la posibilidad de entrenamiento.

Respecto del problema de la segmentación debe tenerse en cuenta que no existe un consenso generalizado, pues algunos autores creen que la externalización no debería llevar

necesariamente a la pérdida de habilidades ni tampoco cerrar el acceso a la posibilidad de empleo en puestos estables y bien remunerados. En muchos casos se observa que los puestos periféricos son ocupados por personas cuyos objetivos los inducen a elegir tareas de menor compromiso y mayor flexibilidad (14). De todos modos, en muchos casos se ha procurado facilitar la flexibilidad numérica mejorando las condiciones laborales y la protección social de trabajadores **part-time** o con contratos a plazo fijo de modo de evitar la aparición de la temida sociedad segmentada.

#### 4. El papel de los sindicatos en los procesos de flexibilización

En general, todos los cambios en las formas aceptadas de organización del trabajo y de las estructuras ocupacionales son difíciles, dolorosos y lentos. Tal como sucediera en la Revolución Industrial, han aparecido desajustes, rigideces rechazos y tragedias personales de difícil asimilación en el corto plazo. Se ha pretendido que en pocos años se incorporaran cambios que en el pasado hubieran demorado décadas. Se reconoce que, para facilitar tales procesos de cambio estructural, se requiere de la participación activa de todas las partes que habrían de verse afectadas por los mismos. También se reconoce la necesidad de un balance entre la eficiencia y la equidad y que, en consecuencia, algunos logros sociales habrán de mantenerse.

Los puntos de vista, posiblemente contrapuestos, entre trabajadores y empleadores deberán ser conciliados y la negociación colectiva podría convertirse en un medio para lograr la flexibilidad y la reestructuración. Pero, para que ello fuera posible, debería tratarse de una negociación sobre bases distintas de las pasadas. Las negociaciones centralizadas o los sindicatos organizados de acuerdo con rígidas estructuras ocupacionales no parecen adecuados a las actuales condiciones del empleo ni a los requerimientos de mayor flexibilidad.

Es notoria la declinación operada en el sindicalismo privado en casi todos los países industrializados en las décadas del setenta y del ochenta. El Cuadro No 4 ilustra de manera elocuente sobre este punto. Este fenómeno se ha producido de manera concomitante con la declinación operada en las industrias generalmente reconocidas como sindicalizables así como con el aumento del empleo en empresas de servicios y de alta tecnología cuyos trabajadores son mayoritariamente indiferentes a la sindicalización.

Esta caída del sindicalismo privado fue, en una primera etapa, parcialmente compensada con un crecimiento del sindicalismo público. Al presente este proceso parece haber encontrado un límite (15). Pero no debe esperarse una

desaparición o marginamiento de las organizaciones gremiales. El sindicalismo aún puede y debe jugar un papel importante en las nuevas formas que está asumiendo el mercado de trabajo. Para hacerlo posible los sindicatos deberán cambiar. No puede suponerse que será posible una adecuada integración en los nuevos mercados laborales de organizaciones dedicadas a sostener las

CUADRO No 4

Afiliación a los sindicatos  
(en % de la fuerza de trabajo)

Afiliación	1970	1980-85	1988
Más de 80%		Dinamarca Finlandia Suecia	Dinamarca Suecia
70-79	Suecia	Bélgica	Bélgica
60-69%	Bélgica Dinamarca Austria	Reino Unido Austria Noruega	
50-59%	Noruega Reino Unido Finlandia	Irlanda Italia	
40-49%	Irlanda Italia	Holanda RFA	Reino Unido Irlanda
30-39%	RFA Holanda Estados Unidos	Grecia España Japón	Italia Grecia
Menos de 30%	Francia	Francia Estados Unidos	Francia Estados Unidos Holanda España Japón

Fuente: Freeman, R.B., (1988), OECD

rígidas estructuras del pasado y a oponerse a las nuevas y más flexibles formas de trabajar, al rediseño de puestos y horarios laborales, a las nuevas tecnologías. En el nuevo contexto laboral tampoco puede admitirse un sindicalismo que represente a los más antiguos trabajadores del núcleo central y que al defenderlos discrimine a los trabajadores jóvenes y periféricos. De hacerlo

así el sindicalismo sería en parte responsable de la emergencia no querida de una sociedad segmentada.

Por otra parte, el **management** deberá evitar asumir actitudes de hostilidad hacia el sindicalismo y de rechazo hacia las prácticas de negociación colectiva por considerarlas molestas interferencias al mecanismo del mercado. Debe tenerse presente que el sindicato constituye también una representación colectiva de los trabajadores y da una respuesta institucional a los problemas laborales que el trabajador individual y el mecanismo del mercado no podrían proveer (16). En este sentido, debe tenerse presente que dadas las nuevas formas de trabajar, que superan el antiguo taylorismo, resulta muy importante contar con la iniciativa y la colaboración voluntaria de los trabajadores. Para ello es vital poder mantener un buen clima laboral en las empresas y los sindicatos pueden contribuir de modo significativo para hacerlo posible.

Fue natural que los sindicatos adoptaran al comienzo actitudes cautas y defensivas frente a la introducción de cambios técnicos que podían significar pérdidas de puestos y de habilidades. La experiencia indica que, en el largo plazo, es inútil pretender resistirse a las innovaciones. Pero, dados los nuevos desarrollos, es comprensible la actitud de los sindicatos que pretendían participar y ser informados respecto de la introducción de cambios técnicos que implicaran la reorganización del trabajo. Se reconoce que la búsqueda de nuevas tecnologías que sean a la vez socialmente aceptables y económicamente eficientes es de interés tanto del **management** como de los trabajadores. Pero los desarrollos observados hasta el presente en los países de la OECD se han limitado a procedimientos de información respecto de cambios y prácticas de reentrenamiento en casos de racionalización y rediseño de puestos. Sin embargo, la tendencia observable apunta hacia una mayor consulta y participación de los trabajadores, en los casos de cambios técnicos y organizacionales, a través de la acción a nivel de planta de grupos o consejos de trabajo. Sin embargo, esto podría conducir a una ulterior declinación del sindicalismo tradicional, ya que el trabajador tendría posibilidades de una más activa participación en las decisiones referentes a su vida laboral sin ser necesaria la intermediación de las organizaciones gremiales. Y ello habrá de suceder de modo inevitable si los sindicatos no toman conciencia del nuevo papel que pueden asumir dentro del previsible marco de prácticas descentralizadas de participación (17).

En el pasado los sindicatos fueron promotores de la democracia industrial. En el presente les corresponde colaborar en la búsqueda de soluciones para el problema del crecimiento económico. En los ochenta han aparecido en el mundo desarrollado modelos inéditos de participación de los trabajadores en las

decisiones a nivel de empresa o de planta. Para no quedar marginado el sindicalismo debe superar una acción reducida a la discusión de problemas salariales y ampliar su desempeño representando a los trabajadores en las discusiones referentes a cuestiones técnicas y organizacionales. La organización del trabajo, la creación y rediseño de puestos, el entrenamiento y la formación de habilidades deberán ser los tópicos predominantes de las negociaciones colectivas de los años venideros.

##### 5. La educación y el entrenamiento para la flexibilidad laboral

Existe un consenso generalizado respecto de la importancia que tienen la educación y el entrenamiento en relación con la cuestión de la flexibilidad laboral. El principal desafío radica en el hecho de que se espera que la educación y el entrenamiento preparen a las personas para ocupaciones que integran habilidades múltiples. También se enfatiza la continuidad del proceso de formación que deberá darse a lo largo de toda la vida del trabajador para mantener actualizados sus conocimientos y habilidades.

Fuera de los puntos anteriores, resulta difícil formular recomendaciones de validez general ya que cualquier propuesta no debería ser formulada sino sobre la base del diagnóstico de cada sistema nacional de educación (formal e informal, inicial o continuo). Sin embargo, pueden presentarse algunas observaciones de carácter general que se derivan de estudios realizados en países de la OECD. Debe destacarse que lo que a continuación se diga pretende relacionar la educación y el mercado laboral. No se presentan referencia a los aspectos culturales y sociales de la educación, cuya importancia resulta indiscutible pero que no resultan pertinentes en el presente contexto.

El proceso de crecimiento económico genera demandas de insumos de capital humano que de no poder ser satisfechas se constituirán en restricciones al mismo. Existen temores de que tales restricciones puedan volverse operativas por la eventual presencia de una brecha de habilidades originada en el desajuste existente entre el sistema de educación y los productos que del mismo egresan y las demandas mencionadas.

Existe hoy un generalizado escepticismo respecto de los métodos de planeamiento educacional basados en los requerimientos de mano de obra (18), ya que la experiencia de las últimas décadas ha mostrado las modificaciones que el cambio técnico fue generando en tales requerimientos, de manera concomitante con los cambios que se iban produciendo en los contenidos educacionales de las distintas ocupaciones. Es por ello que los intentos de predecir las "necesidades de habilidades" no han dado resultados satisfactorios. Como consecuencia, hoy se enfatiza la importancia

de producir también una flexibilización en la educación y en el entrenamiento y lograr que tanto las escuelas como las empresas suministren tanto a los jóvenes como a los adultos una amplia base de habilidades transferibles.

Se entiende que tanto el sector privado como el estado deberán compartir responsabilidades en materia de educación y entrenamiento de los jóvenes y de los adultos. Sin embargo, en el caso de los adultos el papel que les corresponde asumir a los empleadores es de mayor importancia. Y más importante será la función que les corresponda si lo que pretenden es alcanzar el objetivo de la flexibilidad funcional. Se ha comprobado que los niveles iniciales de educación y entrenamiento resultan fundamentales para asegurar una adecuada integración al mercado de trabajo de los nuevos ingresantes, ya que la adaptabilidad y la movilidad requieren de ciertas características, calificaciones y rasgos de comportamiento. Pero, una vez integrados al mercado laboral, le corresponderá a la empresa suministrar a los trabajadores el entrenamiento adecuado a los niveles de flexibilidad que pretenda alcanzar.

Si las empresas aspiran a contar con trabajadores polifuncionales, aptos para realizar una variedad de actividades, deberán proporcionar un "sobrentrenamiento" a los mismos que les permita adquirir habilidades múltiples. Las experiencias concretas parecen indicar que, en general, existen incentivos para dar esa clase de "sobrentrenamiento" cuando el grado de movilidad entre empresas es bajo. Si la movilidad es grande la empresa no tendrá motivaciones para dar entrenamiento que vaya más allá del muy específico al puesto que el trabajador ocupa. Pero debe destacarse el hecho de que esto puede llegar a ser un obstáculo importante para el objetivo de la flexibilidad funcional, que requiere de entrenamiento de carácter más general. Al respecto resulta interesante mencionar las experiencias comparativas reseñadas en un estudio de la OECD sobre la industria del automóvil (19). En las cinco plantas consideradas (Renault, Volkswagen, Volvo, Ford y Toyota) sólo en la planta japonesa se pretendía entrenar a los trabajadores para una variedad de puestos así como prepararlos en cuestiones de actitudes y comportamientos en la empresa. Este último enfoque también era considerado en el entrenamiento dado en Volvo, aunque en esta empresa, así como en las restantes, el entrenamiento técnico estaba limitado las necesidades específicas del puesto presente del trabajador. Estos resultados están claramente vinculados con la cuestión de la movilidad de los trabajadores, que en el caso de las empresas japonesas es muy reducida. En tal sentido, puede concluirse que estabilidad en el empleo y flexibilidad funcional resultan productos complementarios en el mercado de trabajo.

Si se establece que el objetivo de la empresa es lograr una

flexibilidad funcional máxima, para alcanzarlo deberá proporcionar un entrenamiento adecuado y continuo. Parecen necesarias medidas de carácter general para incentivarlo o, por lo menos, para evitar que este tipo de inversiones en capital humano no resulten discriminadas en su tratamiento legal e impositivo respecto de inversiones en capital físico.

Resulta también necesario que se planteen programas de reentrenamiento que procuren eliminar rigideces y que faciliten la movilidad de los trabajadores de industrias declinantes a industrias en expansión. Tales programas deberán dirigirse también a los desocupados y subocupados presentes a quienes deberán proveer con las habilidades escasas que el mercado requiere. Resulta claro que estos programas no serán ofrecidos por las empresas que sólo estarán dispuestas a dar entrenamiento a sus trabajadores centrales. Para evitar la segmentación del mercado laboral y que los desempleados entren a formar parte de una periferia inestable y no entrenada, el estado y los sindicatos deberán tomar a su cargo la responsabilidad de suministrar entrenamiento a los trabajadores en esa situación (20).

La cuestión de la educación y el entrenamiento ha asumido gran importancia como factor fundamental para formar una fuerza de trabajo adaptable y flexible. Se espera que los trabajadores puedan insertarse con facilidad en los mercados laborales y, a diferencia de lo sucedido en el pasado, que también puedan incorporar sin traumas los cambios técnicos e integrarse a la cultura tecnológica del presente. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que existen justificados reclamos para una humanización del cambio estructural. El ajuste se presenta como una necesidad ineludible de las empresas, pero no debe olvidarse que son personas, hombres y mujeres que integran la fuerza de trabajo, quienes deberán soportar los efectos de tales ajustes. Si bien el mercado de trabajo, como otros mercados, está sujeto a las fuerzas de la oferta y de la demanda, existen consideraciones de tipo humano y social que deberán ser tenidas en cuenta en las decisiones relativas a las políticas de empleo. Será por cierto necesario compatibilizar los criterios de eficiencia con criterios de equidad. Pero tal vez el conflicto no sea tan profundo como pueda aparecer a primera vista. Las economías más exitosas de hoy (Japón, Alemania, países del sudeste asiático) son aquellas que han prestado particular atención a sus recursos humanos, tanto en lo referente a sus sistemas de educación formal como en lo que atañe al entrenamiento general y específico suministrado por las empresas.

Finalmente, no puede ignorarse el hecho de que proveer un tipo de educación y entrenamiento que posibiliten una mayor flexibilidad y movilidad de la mano de obra no asegura, por sí mismo, el pleno empleo. Ello facilitará, por cierto, la inserción

en el mercado de trabajo y ampliará las opciones posibles. Pero sólo el crecimiento económico sostenido por adecuados niveles de inversión podrá contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo.

##### 5. El problema del empleo en la Argentina y las posibilidades de la flexibilización laboral

En la Argentina existe hoy un problema del empleo que es el resultado de tendencias que han venido operando desde hace varias décadas pero que sólo ahora se ha puesto en evidencia por el estancamiento en los niveles de actividad económica (21). Al respecto debe tenerse presente que en 1990 el producto interno bruto tenía aproximadamente los mismos niveles que en 1974 (22), mientras que el producto manufacturero tampoco había evolucionado de manera satisfactoria y la inversión no superaba el 40% de los valores de dicho año. Estas cifras estarían indicando que las perspectivas de cambio y mejoramiento de la situación presente aparecen como bastante problemáticas de no producirse cambios tanto en las tendencias macroeconómicas como en las estructuras microeconómicas de la economía.

#### CUADRO No 5

Estructura del empleo y del producto (en %) y elasticidades empleo/producto 1960-1980

Sectores	1947	1960	1970	1980	Elasticidad
Agropecuario	L 26,6 Y 20,0	20,1 16,5	16,2 13,2	13,2 13,0	- 0,450
Construcción	L 4,8 Y 3,5	6,2 3,9	8,6 4,6	10,9 4,1	1,083
Industria*	L 24,9 Y 30,3	27,9 33,6	23,2 39,8	21,7 38,9	- 0,024
Servicios	L 43,7 Y 46,2	45,8 46,0	52,0 42,4	54,2 44,0	0,645
Total	100	100	100	100	0,364

\* Industria Manufacturera, Minería, Electricidad Gas y Agua.  
Y Producto, L Empleo

Fuente: Proyecto PNUD/OIT, (1985)

Las tendencias del empleo se ponen de manifiesto sobre todo en el fenómeno de la "terciarización del empleo" que, de acuerdo con los datos presentados en el Cuadro No 5, viene produciéndose desde el año 1947. Las cifras consignadas indican que el sector Servicios es el principal creador de puestos de trabajo en la economía argentina. En este aspecto la situación no parece diferir de lo observado en las llamadas economías industriales, de acuerdo con los datos del Cuadro No 1. Para el caso de la Argentina corresponde, no obstante, hacer dos observaciones. En primer lugar, de acuerdo con el valor de la correspondiente elasticidad, queda claro que aún en dicho sector el empleo ha estado creciendo a una tasa decreciente. Además, hay que tener presente que la mayor parte del empleo del sector corresponde al sector público, lo cual configuraría una evidente situación de subempleo, ya que no parece haber aumentado la cantidad, y tanto menos la calidad, de los servicios prestados por el mismo.

Las cifras del Cuadro No 5 indican también que el sector industrial hace ya tiempo que ha dejado de cumplir con el papel de proveedor de empleos productivos para la fuerza de trabajo. En realidad, el sector se ha convertido en expulsor de mano de obra, en consonancia con lo que ha sucedido en el mundo desarrollado. Esto aparece confirmado por las cifras de los censos industriales que indican que, a partir de la década del setenta, comienza una caída en los niveles absolutos de ocupación industrial, a pesar del importante crecimiento operado en la producción. Esta tendencia se acentúa en los ochenta con una significativa declinación de los coeficientes técnicos de trabajo y, al desacelerarse el crecimiento de la producción manufacturera, la ocupación se reduce aún más. Este proceso ha implicado cambios en la estructura del empleo que aparecen bien ejemplificados, para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, en los datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, que se consignan en el Cuadro No 6, que indican que la mayor parte de la caída relativa de la ocupación que se observa en la Industria Manufacturera y en la Construcción se produjo junto con incrementos en los ocupados en Servicios Comunales, Sociales y Personales, que corresponden sobre todo al sector público. En menor medida aumentaron los servicios privados que aparecen en el rubro "Otros".

El cambio en la estructura del empleo, que fue consecuencia de cambios en la estructura económica, social y política del país se produjo de modo concomitante con incrementos sostenidos en la tasa de desempleo y en la tasa de subempleo. Para el total de aglomerados urbanos incluidos en la EPH la tasa de desocupación pasó del 3,4% en octubre de 1974 al 8,6% en mayo de 1990 y la de subocupación del 4,6% al 9,3% en igual período.

CUADRO No 6

Distribución de la población asalariada por sectores de actividad  
(% correspondientes a los meses de octubre)

Sector	1974	1986	1988	1990
Industria Manufacturera	41,3	31,2	29,9	28,0
Construcción	5,1	3,9	5,0	3,3
Comercio	11,6	13,5	15,1	14,6
Servicios *	28,0	32,6	32,6	37,1
Otros **	14,0	18,8	17,4	17,0

\* Servicios comunales, sociales y personales

\*\* Incluye Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca; Minas y Canteras; Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenaje y Comunicaciones; Servicios Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas y Actividades no bien especificadas.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Estas cifras están indicando la presencia de un serio problema en cuanto al **status** ocupacional de la población argentina. El diagnóstico de la situación está bien reflejado en un Cuadro que acompaña al proyecto de Ley de Empleo elevada por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso en 1989. Los datos del Cuadro, que a continuación se transcriben, provienen de la EPH y evidencian una situación de una gravedad alarmante.

Población Total	32.700.000
Población no Económicamente Activa	20.500.000
Desocupados Ocultos	510.000
Población Económicamente Activa	12.200.000
Ocupados Plenos	7.690.000
Desocupados	910.000
Subocupados	3.600.000
Visibles	805.000
Rurales pobres	550.000
Servicio doméstico	765.000
Informal Urbano	1.480.000

De acuerdo con estos datos, que corresponden al año 1989, el desempleo abierto era del 7% de la PEA, porcentaje elevado para la Argentina pero que no resulta sorprendente en términos comparativos. Pero si a los 910.000 desocupados abiertos se suman los subocupados y los desocupados ocultos y se los relaciona con una PEA ampliada por estos últimos, se puede concluir que un 39,5% de la población económicamente activa no trabaja o lo está

haciendo en actividades insatisfactorias en cuanto al número de horas trabajadas y/o a los niveles de productividad. Además, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con las cifras del Cuadro No 6 una elevada proporción de los asalariados se ubica en el sector público, cuyos bajos salarios caracterizan también situaciones de subempleo urbano. En definitiva, se puede afirmar, sin temor a equivocarse que más del 40% de la población está desocupada o subocupada. No cabe duda que el problema del empleo tiene raíces estructurales y ha adquirido una magnitud inusitada.

En los Cuadros No 7, 8 y 9 se analizan con mayor detalle las características de la desocupación y de los desocupados en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Así se observa en el Cuadro No 7 que es en la Construcción donde el desempleo incide en mayor medida. Por otra parte, si se consideran a las características de las personas desocupadas, puede observarse en el Cuadro No 8 que son mujeres y jóvenes de ambos sexos, sobre todo mujeres, quienes soportan el mayor peso de la desocupación. El problema del

#### CUADRO No 7

Tasas de desocupación por sector de actividad  
(% correspondientes a los meses de octubre)

Sectores	1974	1986	1988	1990
Industria Manufacturera	1,3	4,4	5,7	5,7
Construcción	2,4	11,1	13,1	13,8
Comercio	3,1	4,5	4,5	6,1
Servicios *	1,4	3,6	3,9	3,2

\* Servicios Comunales, Sociales y Personales

Fuente: EPH, INDEC

desempleo juvenil es una realidad preocupante de nuestros días en todo el mundo. En los países desarrollados un paliativo ha sido incrementar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y, en algunos casos, organizar sistemas especiales de entrenamiento y aprendizaje o cursos profesionales para jóvenes que abandonan el sistema de educación formal. En la realidad argentina actual el destino más probable de los jóvenes desocupados, especialmente aquellos no han podido alcanzar niveles adecuados de educación, será el ingreso a la informalidad y, eventualmente, a la marginalidad, con todas las consecuencias negativas que ello habrá de tener para los individuos y para la sociedad.

CUADRO No 8

Distribución de la población desocupada por tramos de edad y sexo  
(% correspondientes a los meses de octubre)

Tramos de edad	1974	1986	1988	1990
<b>Mujeres</b>	4,1	5,0	6,4	6,3
15 a 19	12,5	14,3	20,9	26,1
20 a 34	3,6	5,5	7,4	6,9
35 a 49	3,2	3,6	3,8	3,8
50 a 64	1,9	2,9	3,0	2,1
<b>Varones</b>	1,6	4,2	5,3	5,9
15 a 19	5,2	13,2	15,4	17,1
20 a 34	1,5	3,6	5,6	6,3
35 a 49	0,9	2,9	3,5	4,3
50 a 64	1,1	3,8	3,4	4,0
<b>Total</b>	2,4	4,5	5,7	6,0
15 a 19	8,1	13,6	17,5	20,0
20 a 34	2,3	4,3	6,3	6,5
35 a 49	1,6	3,1	3,6	4,1
50 a 64	1,3	3,5	3,3	3,4

Fuente: EPH, INDEC.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar la desocupación es el relacionado con los niveles de educación de los desocupados, ocupados y no participantes en el mercado de trabajo. Esta información aparece en el Cuadro No 9 que en su parte A nos dice que la mayor parte de los desocupados son personas con educación primaria y secundaria. La baja incidencia de los analfabetos se explica por el hecho de que son muy pocos los participantes en el mercado laboral que no tengan instrucción. En la parte B del Cuadro No 9 se observa que en el mes de octubre de 1989 sólo participaba el 4,8% de los analfabetos y aproximadamente el 0,2% estaba desocupado. Esta parte del Cuadro nos informa del hecho de que la participación aumenta y el desempleo disminuye con los niveles de educación. Estos datos deben ser interpretados con cautela, pues no debería concluirse de ellos que el aumento del nivel general de educación sería la solución para los problemas de desempleo. Es conocido el fenómeno de la "inflación de las credenciales educativas" que significa que con el aumento de los niveles de educación de la población se han ido incrementando los contenidos educacionales de las ocupaciones, sin que ello fuera en realidad necesario. Así se encuentra que puestos antes ocupados por personas con

educación primaria hoy lo son con personas de educación secundaria y puestos correspondientes antes a niveles secundarios corresponden hoy a niveles terciarios. La educación se convierte en un requisito para el acceso a los puestos, pero no constituye por sí misma una solución a los problemas del desempleo. Esto puede explicar también la baja participación de las personas analfabetas que desalentadas por no encontrar empleo han dejado de buscarlo.

CUADRO No 9

A) Distribución de la desocupación por niveles educacionales (en % del total de desocupados - datos del mes de octubre)

Nivel educacional	1974	1984	1989	1989*
Analfabetos	3,0	1,5	0,8	1,2
Primario	40,5	48,9	52,0	41,7
Secundario	40,4	33,3	35,9	36,2
Terciario	9,5	10,4	11,3	20,1

\* esta columna indica la distribución del empleo por niveles educacionales.

B) Desocupados y no participantes en cada nivel educacional (en % de la PEA de cada nivel - datos de octubre de 1989)

Nivel educacional	Desocupados*	No participantes**
Analfabetos	4,8	96,2
Primario	8,6	65,1
Secundario	6,9	45,1
Terciario	4,1	24,7

\* como % de la PEA correspondiente al tramo educacional

\*\* como % de la población total

Fuente: EPH, INDEC

Uno de los mayores problemas de la Argentina actual es el estancamiento de su economía y los crecientes niveles de desocupación, informalidad, marginación y pobreza que son su consecuencia. Para superarlos la economía argentina se enfrenta con serie de desafíos que tienen alguna relación y profundas disimilitudes con los que enfrentaron los países desarrollados

al procurar superar los efectos de los shocks petroleros. En cuanto a las coincidencias se observa que es necesario que las empresas y la economía en su conjunto hagan un profundo ajuste que les permita insertarse de modo competitivo en los mercados internacionales, incorporando todas las innovaciones tecnológicas que tal proceso requiera. Para conseguir tal objetivo deberán crearse las condiciones para facilitar tal inserción. Ello parece requerir cambios de estructuras en las empresas, en los sindicatos y en el estado. Parte del proceso de ajuste pasa por la flexibilización del mercado de trabajo, pero el mismo no termina en eso. Como se dijo con anterioridad, la flexibilidad debe tener una dimensión global que abarque además aspectos relativos al **management**, a la introducción de nuevas tecnologías, al desarrollo de nuevos productos, a la búsqueda de mercados. La flexibilidad debe convertirse en un instrumento de crecimiento para las empresas y para la economía. Limitar la flexibilización al mercado de trabajo sería hacer pagar a un sector (el laboral) costos respecto de los cuales no recibirá nunca rendimiento alguno, pues con esa concepción limitada no habrá ajuste y no habrá crecimiento.

En cuanto a las medidas flexibilizadoras de los mercados laborales pueden señalarse algunos puntos que se derivan de las experiencias de los países desarrollados.

1) No parece haber existido un modelo único de flexibilidad, ni para los países, ni para las empresas; esto parece indicar que también el modelo de flexibilización debe ser flexible y adecuado a las características de cada caso particular.

2) El estado debería abstenerse de intervenir en los programas de flexibilización estableciendo regulaciones de carácter general que, pretendiendo flexibilizar mercados, puedan implicar, en el mundo tan cambiante de los noventa, la aparición de ulteriores rigideces; su intervención debería limitarse a fijar aquellas normas mínimas de carácter irrenunciable (por razones humanas, sociales, legales o institucionales), dejando que el resto quede como materia de negociación entre empresas y sindicatos, concedores de las condiciones especiales en que la negociación se lleva a cabo. Naturalmente los sindicatos deberán adecuarse a este nuevo esquema y modificar, en consecuencia, sus pasadas estructuras, si quieren seguir cumpliendo el papel de voz colectiva de los trabajadores. Caso contrario, podrán verse suplantados por los mismos trabajadores organizados en comisiones o consejos en cada planta o empresa.

3) La flexibilidad laboral por sí misma no parece ser una respuesta a los problemas del desempleo o subempleo, especialmente cuando el mismo ha alcanzado los niveles y características de la Argentina. Sólo el crecimiento económico podría dar una respuesta válida y duradera. Sin embargo, puede conjeturarse que un crecimiento económico sostenido sólo podrá darse con mercados laborales más flexibles y adaptables. En el corto plazo la mayor flexibilidad puede ofrecer paliativos en los programas de reparto de trabajo, trabajos **part-time** y trabajos a

plazo fijo o por proyectos. Por otra parte, debe tenerse presente que hace ya tiempo que las empresas argentinas recurren a diversas formas de externalización como forma de lograr mayor flexibilidad laboral y que también está presente el fenómeno del trabajo no registrado. La flexibilidad permitiría blanquear algunas situaciones sin modificar, en el agregado, la situación del empleo.

4) Para que el ajuste sea posible será necesario aplicar un concepto de flexibilidad **global**. Ciertas rigideces ajenas a los mercados laborales se convirtieron en obstáculos para el éxito de programas de ajuste.

5) Para facilitar la reestructuración de la fuerza de trabajo es necesario que las empresas implementen activas políticas de recursos humanos que permitan formar trabajadores adaptables y polifuncionales que acepten con facilidad el rediseño de puestos y los cambios e innovaciones tecnológicas.

6) El estado y los sindicatos deberán asumir la responsabilidad de la implementación de programas de reentrenamiento de los trabajadores desocupados y subocupados que los provean de habilidades que el mercado demanda para facilitar su eventual reinserción laboral en actividades de mayor productividad. Será importante la participación de las empresas en tales programas.

La mayor diferencia que puede encontrarse entre los procesos de ajuste que tuvieron que afrontar los países desarrollados y aquél que se le presenta a la Argentina, radica en los respectivos puntos de partida. Aquellos tuvieron que someterse al ajuste luego de dos décadas de crecimiento sostenido y cuando ya habían alcanzado considerables niveles de opulencia y bienestar. Así pudieron ofrecer adecuados programas de protección a los trabajadores afectados por las medidas flexibilizadoras. La Argentina debe realizar el ajuste en uno de los momentos más críticos de una economía estancada y cuya inversión, que no alcanza los niveles de reposición, hace dudar de una posibilidad cierta de recuperación significativa en breve término. Esto plantea una serie de interrogantes de difícil respuesta relativos a la situación en que quedarán los trabajadores afectados por las medidas de flexibilización y sus familias, en un período de transición que puede ser prolongado. Debe ser responsabilidad de la sociedad y, en especial, de sus clases dirigentes encontrar respuestas adecuadas que impidan la marginación creciente de una parte considerable de su población.

## NOTAS

(1) Se entendía al pleno empleo en su sentido más ortodoxo de asegurar 100000 horas de trabajo para cada individuo a lo largo de su vida laboral. Ese objetivo, pareció alcanzarse a comienzos de la década del setenta para los varones. Las mujeres nunca llegaron a esos niveles. En la actualidad sólo el Japón

parecería cumplir con el mismo. Cf. Maddison, A., (1982) y Armstrong, P.J., (1984).

(2) Cf. Bruno, M. y J. Sachs, (1985).

(3) El Cuadro No 1 ilustra el fenómeno de la llamada "terciarización del empleo". Como dato adicional puede señalarse que en los Estados Unidos el 75% de los nuevos empleos está en el sector servicios.

(4) Puede señalarse como representativo de estos puntos de vista a uno de los informes más recientes de la OECD (1990).

(5) Luego de los dos shocks petroleros en Europa el crecimiento de los salarios nominales experimentó una significativa desaceleración, no obstante lo cual, y con algunas excepciones, el desempleo se mantuvo en niveles muy elevados.

(6) Cf. Rojot, J., (1989).

(7) Es la **two-tier society** repetidamente mencionada en los informes de la OECD.

(8) Resulta pertinente reproducir la opinión de un representante de la DGB (Federación Sindical Alemana): "...los sindicatos no se oponen a la flexibilidad siempre que ella no implique la transferencia de los riesgos de la empresa a los trabajadores" Cf. Brunhes, B., (1989).

(9) Podemos citar, por ejemplo, los casos de Polaroid, Honeywell Ammunition, Northern Telecom, Hughes Aircraft (subsidiaria de General Motors) Cf. The Economist, julio 1991.

(10) Este procedimiento ha sido seguido en Australia. Cf. OECD, (1989).

(11) Debe señalarse que, como consecuencia de la **perestroika**, esta demanda se hace sentir hoy muy fuertemente en la Unión Soviética, Cf. The Economist, junio 1991.

(12) Esta situación se presentaría cuando se decide concentrar la actividad en áreas en que la empresa se especializa y subcontratar otras de las cuales pueden ser ejemplo usual las de limpieza, mantenimiento, procesamiento de datos o análisis de sistemas.

(13) Se ha puntualizado que no todos los trabajos incluidos en la externalización tienen estas características. En muchos casos se subcontratan tareas que implican elevados niveles de capacitación y entrenamiento.

(14) Ese sería, por ejemplo, el caso de estudiantes y de mujeres casadas y con niños.

(15) Este fenómeno ha sido analizado en Montuschi, L., (1990).

(16) Cf. Freeman, R. y J. Medoff, (1984).

(17) Cf. OECD, (1985) y (1989).

(18) Cf. Hinchliffe, K.; (1987) y Ahamad, B. y M. Blaug, (1973).

(19) Cf. OECD, (1986).

(20) También deberán tomar la iniciativa para realizar otro tipo de inversiones, como las tendientes a aumentar la transparencia y mejorar la información en los mercados laborales.

(21) Cf. Montuschi, L., (1979) y (1987).

(22) Debe señalarse que, en estos momentos, se han planteado una serie de discrepancias entre fuentes privadas y oficiales respecto de los reales niveles de producto argentino. Sólo cuando se conozcan las cifras, con nueva base, que se están elaborando en el Banco Central, podrá tenerse una mayor certeza sobre lo que sucedió en la década del ochenta.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AHAMAD, B. Y M. BLAUG, (eds), The Practice of Manpower Forecasting: A Collection of Case Studies, Elsevier, Amsterdam, 1973.

ARMSTRONG, P.J., Technical Change and Reductions in Life Hours of Work, Londre, 1984.

BRUNHES, B., "Labour Flexibility in Enterprises: A Comparison of Firms in Four European Countries", en OECD, (1989).

BRUNO, M. y J. SACHS, The Economics of Worldwide Stagflation, Oxford, 1985.

FREEMAN, R. y J. MEDOFF, What Unions Do?, Nueva York, 1984.

FREEMAN, R.B., "Contraction and Expansion. The Divergence of Private Sector and Public Sector Unionism in the United States", Journal of Economic Perspectives, Vol.2, No 2, 1988.

HINCHLIFFE, K., "Forecasting Manpower Requirements" en Psacharopoulos, G., (1987).

MADDISON, A., Phases of Capitalist Development, Oxford

University Press, 1982.

MONTUSCHI, L., "Tendencias del empleo y el cambio tecnológico en la Argentina", Revista de Economía Latinoamericana, No 56, 1979.

-----, "Tendencias y perspectivas del empleo en la Argentina", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Vol. 3, 1987.

-----, "Perspectivas del sindicalismo ante las nuevas características del empleo y de las instituciones laborales", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, 1990.

OECD, Employment Growth and Structural Change, Paris, 1985.

-----, New Technologies and Human Resources Development in the Automobile Industry, Paris, 1986.

-----, Flexibility in the Labour Market. The Current Debate, Paris, 1986.

-----, Labour Market Flexibility. Trends in Enterprises, Paris, 1989.

-----, Labour Market Policies for the 1990's, Paris, 1990.

PROYECTO PNUD/OIT, La terciarización del empleo en la economía argentina 1947-1980, Buenos Aires, 1985.

PSACHAROPOULOS, G., (ed), Economics of Education. Research and Studies, Pergamon Press, Oxford, 1987.

ROJOT, J., "National Experiences in Labour Market Flexibility", en OECD, (1989).

The Economist, varios números 1990-1991.

\* Colaboró en la investigación la licenciada Inés Piccinino