

9. Acompañar el proceso de unidad de Sudamérica vigente con el Mercosur, la Unasur y la CELAC. Consideramos oportuno avanzar en un sistema regional de articulación universitaria que tienda al reconocimiento de títulos y de competencias profesionales, que favorezca la movilidad masiva de los universitarios y que permita reforzar una identidad de sentido de pertenencia sudamericana. Asimismo propiciar el desarrollo de la internacionalización de la educación superior.

10. Promover la expansión territorial y académica de forma equilibrada y planificada garantizando el acceso de la educación superior en todo el territorio nacional. Consideramos que debe propiciarse el desarrollo de la educación virtual, los CRES, el análisis de la creación de nuevas universidades y carreras en consonancia con las políticas de desarrollo de nuestro país articulación reformista y nacionalista.

En estos años las universidades han tenido un crecimiento histórico en el país. Es nuestro deseo, como representantes del sistema universitario público, que este proceso continúe y se profundice como base del desarrollo de nuestra nación.

5. Políticas para la competitividad o de reducción de derechos?

Marta Novick
Víctor Santa María

El objetivo de este artículo es intentar explicar las razones que sustentan el retorno de un conjunto de políticas económicas y laborales que ya fueron implementadas en la región –y no solo en ella– con resultados muy negativos en materia de empleo, relaciones laborales, salarios, pobreza y protección social. Este “retorno” se constata a partir del cambio de gobierno en la Argentina en 2015, de la mano de importantes transformaciones del mismo signo en otros países de la región.

Para ello trataremos de caracterizar los “modelos” económico sociales prevalecientes y sus efectos sobre las dimensiones laborales y sociales en cada uno de los períodos, a partir de una breve mirada histórica de las trayectorias de la región y, en especial, de la Argentina, en los últimos años. Focalizaremos nuestra mirada sobre el trabajo, sus actores, regulaciones e instituciones. Trataremos de centrarnos en un sector en

particular, el educativo, analizado no desde la mirada del "servicio" a los otros (alumnos, padres, comunidad) sino desde el ejercicio del trabajo: el educador como un trabajador, y la visión sobre el empleo y la educación para el trabajo¹ que predomina en la actualidad.

Para cualquier análisis de los efectos de los procesos económicos, de cómo las políticas públicas afectan las dimensiones sociales, debemos comprender que los modelos de gobierno de nuestras sociedades dan cuenta de una determinada configuración y combinación entre las dimensiones económicas, políticas y sociales. Los "modelos" que se utilizan en los diferentes países, además de ser heterogéneos, combinan de manera diferente el papel de las instituciones en la coordinación y vinculación de las diferentes dimensiones. Nunca se trata de formas "puras" ni de aplicaciones de forma unívoca, sino que son implementados de acuerdo su adaptación a las particularidades locales —o nacionales— y a los compromisos y metas que se establecen con la sociedad en un momento histórico determinado.

Existen diversas concepciones que permiten analizar cómo juegan estos modelos. Una visión tradicional (ortodoxa, clásica) atribuye el rol de coordinación al mercado y a su sistema de precios, otorgando escasa importancia al marco institucional. Según este enfoque, existe una única estrategia posible para alcanzar un crecimiento económico sostenido con impactos sociales positivos, en la cual los países tenderían a converger. El mercado libre de regulaciones, garantizaría la mejora del conjunto de la sociedad y del conjunto de dimensiones consideradas subalternas de la economía.

1. Al igual que en el sector Salud, la noción de servicio no se escinde de la "relación laboral". En realidad se complementan, y la calidad del servicio está asociada a las condiciones de trabajo adecuadas para quienes se desempeñan en esos sectores.

Por otro lado, se plantea una visión alternativa que sostiene e integra —a diferencia del enfoque tradicional— las instituciones al análisis económico. Según este enfoque, son las instituciones —incluyendo el Estado como eje— las que determinan la coordinación y la regulación entre las distintas áreas que son el resultado de elecciones sociopolíticas. Las complementariedades entre las instituciones permiten caracterizar distintas configuraciones, que dan cuenta del modo en el cual estas interactúan, y a la vez de la importancia que adquieren las que se encuentran ubicadas en lo alto de la jerarquía en la dinámica de la arquitectura institucional, que son las que representan el núcleo del compromiso hacia la sociedad. De ese modo es posible afirmar una heterodoxia, al sostener la existencia de diferentes modos de producción, de distintas alternativas de respuesta a similares contextos externos e internos que derivan en distintos senderos de crecimiento, y modelos de desarrollo en los que interactúan diferentes organizaciones sociales y políticas, por supuesto con resultados disímiles en cuanto a la preeminencia de las dimensiones sociales, como trabajo, educación, vivienda, derechos, etcétera.

A grandes rasgos —y de manera muy esquemática— los principales paradigmas son, por un lado, el sistema económico-social de libre mercado y, por otro, el modelo económico de regulación con base en el Estado, complementado, generalmente, con un sistema social protector. En su versión más reciente, el primero representa un esquema de crecimiento basado en la maximización de la tasa de ganancia del capital, que muchas veces propugna la flexibilización de las regulaciones laborales y la reducción de los salarios (el denominado "costo laboral").

El segundo modelo, cuyo énfasis está puesto en la ciudadanía económica y social, postula la regulación de los mercados y la presencia de fuertes principios de solidaridad social, que constituyen sus valores centrales. En este caso el crecimiento económico se sostiene —en una proporción importante— sobre

el mercado interno, mientras el sistema de protección social y de amplia cobertura contra los riesgos sociales promueve la participación ciudadana financiado mediante la redistribución de impuestos. Los ejes de esta conexión residen en el desarrollo humano, la capacidad de provisión y organización de recursos, las oportunidades de generar un ingreso adecuado y la gestión de los riesgos.

La década de las reformas "neoliberales"

Después de la finalización desarticulada del modelo sustitutivo de importaciones, y de la "crisis de la deuda" en la década de 1980, el enfoque del *mainstream*, que orientó reformas económicas en América Latina concebía el desajuste entre la oferta y la demanda de empleo como derivado fundamentalmente de las rigideces del mercado laboral que impedían una reducción de los salarios así como de los costos no salariales. Una vez eliminados dichos obstáculos a través de la flexibilización laboral y el debilitamiento o eliminación de las instituciones de protección del trabajo creadas en el paradigma anterior de sustitución de importaciones y del aislamiento del Estado de bienestar particular de América Latina, sería posible llegar a un equilibrio en este mercado con un menor costo de la mano de obra. De este modo, el salario deja de ser concebido como un elemento central de configuración de la demanda interna y motor del desarrollo, y pasa a ser considerado meramente como un costo de producción que es necesario reducir para lograr ganancias de competitividad.

Los modelos económicos y sociales implementados a lo largo de los años 90 en gran parte de los países de América Latina (aunque con diferencias importantes de ejecución entre ellos) afectaron significativamente las formas de organización (productivas, sociales y económicas) existentes previamente. Además, las diversas políticas contaron con un eje

común centrado en la necesidad de mejorar aceleradamente la competitividad y la productividad bajo la estrategia de una apertura a los mercados internacionales de bienes, servicios, tecnología y capitales.

El interés se desplazó desde el objetivo de lograr el pleno empleo hacia una subordinación del mercado laboral a los requerimientos emergentes de las modificaciones en la estructura de la economía (signadas por la idea del libre mercado), lo que dio como resultado que los indicadores de desempleo treparan hasta niveles inéditos, mientras que muchas actividades ingresaron a un severo proceso de des- o re, estructuración en lo referente a sus encadenamientos productivos (debilitamiento o desaparición de la red de proveedores, mayor importación de insumos, etcétera.)

Por lo tanto, en la actualidad, ningún tema puede considerarse más apropiado que volver a recordar la crítica al "Consenso de Washington". Este término fue acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso trascendió este significado, e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de "neoliberalismo".

Tal como lo ha expresado Williamson en múltiples ocasiones, el uso de este concepto ha sido impreciso, pero esta es una característica que comparten todos los términos utilizados en los debates ideológicos que subyacen detrás de las controversias económicas. Hoy es evidente para todos los analistas que el "Consenso de Washington" era una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social (Ocampo, 2005).

Como señalara Ocampo (2006), ex ministro de Finanzas de Colombia, ex secretario ejecutivo de la Cepal e investigador en la Universidad de Columbia, las críticas al modelo neoliberal

ral son por demás familiares para la mayor parte de los especialistas. Sus resultados en términos de pobreza, desigualdad y exclusión han mostrado sus debilidades y rasgos destructivos para los países en desarrollo. El crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos de ese momento se han traducido en mercados laborales débiles. La generación de empleo ha sido durante el período de las reformas, particularmente escasa en América del Sur.

Por otra parte, el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados y una heterogeneidad estructural cada vez más marcada, son tendencias de carácter regional. Un reflejo importante de estas tendencias es el deterioro estructural que experimentó el vínculo entre la pobreza y el crecimiento económico. En 1997 las tasas de pobreza seguían estando por encima de los niveles de 1980, pese a que la disminución del PIB por habitante que caracterizó los años 80 ya había sido revertida. Con la disminución adicional de los ingresos *per cápita* promedio durante la “media década perdida”, la incidencia de la pobreza se amplió.

Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas suscitadas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo macro y microeconómicos se tradujeron en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección que esos sistemas fueron incapaces de atender. Asimismo, en muchos procesos de reforma de la política social, los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar a los sistemas de protección social fueron dejados al margen, sobre todo en la esfera de la seguridad social (salud y pensiones). Este hecho, junto con tendencias adversas del mercado laboral, se vio reflejado en el avance lento, e incluso el retroceso, en la cobertura de estos sistemas.

En el caso argentino, en los años 90 se implementó un proceso profundo de desregulación del mercado de trabajo desti-

nado esencialmente a mercantilizar la mano de obra y erosionar el “status” relativamente protegido que los asalariados habían tenido bajo el viejo régimen. Esta desregulación se articuló a través de dos ejes: la reforma de las relaciones individuales de empleo y la reforma de las relaciones colectivas de trabajo. La primera se produjo entre 1991 y 1995, mientras que la segunda puso en marcha particularmente a partir de 1994, con considerable menor éxito (Erichemendy y Palermo 1998). Al mismo tiempo, se fue abriendo lugar a la subutilización de la mano de obra, así como la baja productividad del trabajo.

La reforma de las *relaciones individuales de empleo* se realizó, esquemáticamente, vía diferentes líneas de acción destinadas a instalar un proceso de “deslaboralización” de la relación en el trabajo (Palomino et al, 2007). Una de ellas fue la *flexibilización (o precarización) contractual mediante formas atípicas de contratación*, en muchos casos generando situaciones de alta vulnerabilidad, que socavaron el rol central que tenía la contratación por tiempo indeterminado y contribuyeron a la conformación de un mercado laboral altamente segmentado y heterogéneo.

En materia de *relaciones colectivas de trabajo* se modificó el régimen de convenciones colectivas, manteniéndose formalmente sus rasgos paradigmáticos pero afectándose significativamente su contenido y alcance. La reforma implicó la convalidación de las modalidades de flexibilidad contractual antes descriptas e impulsó la flexibilidad interna de las empresas en cuanto a las condiciones de trabajo y de remuneración, condicionando los aumentos a los incrementos de la productividad, prohibiendo su traslado a los precios. Más aun, la negociación de salarios solo se concentró en algunos sectores, mientras que en el resto se discutían centralmente cláusulas de flexibilización laboral —jornada, organización del

2. Lo que la OIT llama hoy “sistemas de empleo no estandarizables”.

trabajo, etcétera— (Novick y Trajtemberg, 1999). También se modificó la composición de las negociaciones, impulsando su descentralización a nivel de empresa desde 1992 y eliminó la obligatoriedad de homologación ministerial de los acuerdos salariales por lo que redujo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de productividad y precios.

En suma, la reforma estatal y laboral implementada en Argentina en los años 90 da cuenta de cómo prevalecieron procesos de flexibilización y desregulación no negociados de las condiciones y relaciones de trabajo. Esto no solamente afectó la estabilidad en el empleo y la calidad del mismo, sino toda la lógica de interrelaciones presentes en el funcionamiento del mercado de trabajo. El desempleo, que llegó a superar el 24% en el año 2002, la pobreza que se extendió a más del 50% de los hogares, y un trabajo asalariado no registrado que orillaba el 50% fueron el resultado de la aplicación de estas políticas.

Un reciente estudio de Cepal sobre la regulación laboral en América Latina³ señala que en la década de los 80 y los 90 se aplicaron en la región y, en la Argentina en particular, las políticas de flexibilización recomendadas por el Consenso de Washington, y que, en cuanto a los resultados obtenidos dichas políticas no generaron los efectos deseados. El peso creciente del mercado impulsó estrategias de flexibilización laboral, de descentralización de la negociación colectiva, de privatización de las pensiones y de los seguros de salud generando un aumento de la informalidad laboral, una reducción de la protección social, y un incremento de las desigualdades, sin que se consiguiera estimular el crecimiento del empleo.

El comportamiento del mercado de trabajo no mejoró de manera significativa tras las reformas y, así, la expectativa de que la liberalización comercial incrementaría la demanda

de mano de obra no se cumplió. En cambio, la inestabilidad laboral aumentó en la región durante los años 90. La flexibilidad salarial era elevada en América Latina entre 1980 y 2000, y la información disponible revela que los salarios reales de la industria manufacturera registraron ajustes a la baja. Así, para el conjunto de la región, la participación de los salarios en el PIB descendió, según la OIT, trece puntos porcentuales entre 1990 y 2005.

El cambio en la región en la primera década del siglo XXI

A principios del siglo XXI, América Latina generó un cambio en el “clima de época” dejando atrás el “neoliberalismo” por las consecuencias sociales, económicas y políticas que este sistema trajo aparejado, sobre todo en materia de pobreza, desempleo y trabajo precario y no registrado. Los resultados fueron tan negativos que hasta puso en riesgo el valor de la democracia en el continente. Ese cambio de época significó una recuperación del Estado con un rol regulador, proactivo, caracterizado, sobre todo, por medidas heterodoxas en lo económico acompañadas por una fuerte revalorización de lo social y, sobre todo, por una recuperación del valor del trabajo y una re significación de las instituciones. Estas medidas tuvieron características muy diferentes dada la heterogeneidad de los países de la región.

Con una mirada política estratégica se intentó recuperar capacidad nacional –tanto para la formulación de políticas específicas como para la articulación y coordinación de políticas– y, sobre todo, de reubicar al empleo y a las instituciones dadoras de derechos y ciudadanía en el centro de las políticas.

La heterogeneidad estructural de la región y sus muy diferentes perfiles productivos condicionaron que las estrategias de inclusión social hayan avanzado por senderos diferentes según su historia, su tradición, el predominio de modelos economi-

3. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, noviembre 2016 Serie Documentos Sociales

cos diferentes, mayor o menor ortodoxia o heterodoxia en los planteos macroeconómicos y monetarios, y niveles de desarrollo muy heterogéneos, pero la mayoría avanzó en un factor fundamental para el bienestar y la mejora de la distribución del ingreso, que es el empleo, fuente de ingresos, pero también de ingreso, y básicamente, fuente de derechos. El empleo asalariado registrado con protección social fue el eje de los procesos de inclusión en Argentina, Brasil y Uruguay, recuperando así una historia de relaciones laborales fértiles, con un fuerte peso de las instituciones laborales (reaparición con fuerza de los sindicatos, negociación colectiva, fijación del salario mínimo, etcétera), centrales para la mejora de la distribución del ingreso, que fueron prioritarias tanto en Argentina como en Brasil.

En otros países, la reivindicación y reconocimiento de la diversidad cultural y la integración de esos grupos a la política y al gobierno generó otros mecanismos de inclusión social e incluso de distribución del ingreso a partir de la recuperación del aprovechamiento de los recursos naturales por parte del Estado (Bolivia y Ecuador podrían ser paradigmáticos en este sentido). El caso de Venezuela presenta particularidades ya que combina una fuerte dosis de liderazgo carismático con una reestructuración del campo del trabajo hacia mecanismos cooperativos y nuevas formas de organización popular. El resto de los países presentan modelos más ortodoxos, aunque con procesos de inclusión y/o de mejora en la distribución del ingreso y de los bienes sociales.

Los importantes programas en materia de transferencia de ingresos, con mayor o menor universalidad según los países, han constituido un aliado clave de las políticas distributivas. La Asignación Universal por hijo (AUH) en la Argentina, el Bolsa Familia en Brasil, el Oportunidades/Progresá en México, y otros países han generado puntos de inflexión en este sentido.

En el caso de Argentina, una descomposición del Índice de Gini, que analiza la igualdad-desejaldad de la distribución

del ingreso, permite demostrar que más del 60% de las mejoras en el caso de nuestro país se explicaba por avances y cambios en el mercado de trabajo, y un 20%, aproximadamente, por el progreso en la cobertura y los aumentos de las jubilaciones y pensiones. (Villafañe, Trujillo, 2011). Se promovió la negociación colectiva; se fortaleció la inspección del trabajo en el marco de una política contra el trabajo no registrado (que tuvo un amplio espectro de leyes, procedimientos y acciones); se recuperó el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario mínimo, en un marco de crecimiento del empleo y, en especial, del trabajo registrado; y se puso en marcha un conjunto de estrategias tendientes a ampliar la protección social, a hacerla de carácter casi universal.

En materia educativa, se amplió la cobertura en forma significativa en la escuela media y en el nivel inicial, y se consiguió una importante cantidad de escuelas en el marco de la ampliación del presupuesto de Educación y de Ciencia y Técnica. La Paritaria Nacional Docente constituyó un punto de inflexión que, entre otras cosas, permitió reducir significativamente la magnitud del conflicto docente, disminuir el número de los días de paro, y establecer una remuneración base para todos los docentes del país. Para Etchemendy (OT, 2011) la estructuración de la llamada Paritaria Nacional Docente (en adelante PND) es una innovación fundamental en lo que hace al Diálogo Social entre Estado y actores sociales.

Regulada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo de 2005 y su reglamentación posterior, la PND organiza un espacio nacional de concertación de salarios, condiciones de trabajo y políticas educativas en las que están representados el Estado (a través de los ministerios de Educación y Trabajo), las provincias (a través del Consejo Federal de Cultura y Educación) y cinco sindicatos nacionales, entre ellos la Federación Nacional de Trabajadores docentes, CTERA, que es el sindicato más grande a nivel nacional, y también en casi todas las provincias a través de los sindicatos de base afiliados.

La magnitud de esta transformación de las relaciones laborales en el sector educativo solo puede entenderse en perspectiva histórica. Durante la década neoliberal los servicios educativos primarios y secundarios fueron descentralizados; a partir de ese momento las provincias tuvieron el dominio de la formulación de los programas educativos y se hicieron cargo del pago de los salarios docentes. Esta descentralización tuvo dos consecuencias tangibles para el sindicalismo, primero, tanto el sector como el sindicato soportaron fuertes tendencias a la fragmentación, ya que a partir de la nueva realidad cada sindicato de base provincial debía negociar con los respectivos gobernadores los salarios y las condiciones de trabajo; segundo, la disputa salarial se intensificó en gran medida, por cuanto el principio orientador de la descentralización fue el ajuste fiscal del sector público nacional. Las provincias se enfrentaron a nuevas cargas en su presupuesto sin la correspondiente contraparte en la asignación de recursos. Estos factores, sumados al período general de ajuste y reformas de mercado en la etapa 1990-2002 –que incidieron particularmente en ámbitos como el docente, muy sensible a los impactos sociales por su relación cotidiana con los sectores de bajos recursos– transformaron al sindicalismo docente.

El cambio de las relaciones laborales en el sector docente en el período 2003-2010 no pudo ser más radical y pronunciado. CTERA y el resto de los sindicatos docentes (SADOP, en representación de los docentes privados, y los demás sindicatos docentes con representación a nivel local, Suteba, UTF, UDA, etcétera), pasaron de ser sindicatos de resistencia externa al sistema, para convertirse en interlocutores válidos para el Estado y en actores claves en la formulación de las políticas salariales, educativas y de condiciones de trabajo docente a nivel nacional y provincial.

Por supuesto, el cambio de paradigma en las relaciones laborales y el relanzamiento del Diálogo Social con los actores sociales no tuvieron que ver solo con una estrategia de con-

certación, sino con nuevas orientaciones de política económica, laboral y educativa más generales. La Ley N° 25.864, aprobada en diciembre de 2003, apuntó a garantizar nacionalmente los 180 días de clase. La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 vino a contrarrestar los efectos de la Ley Federal de Educación aprobada en los años 90 y fortaleció las facultades del Estado nacional en materia de planificación educativa. La Ley de Financiamiento Educativo de 2005, por su parte, aseguró una inversión presupuestaria real hasta llegar al 6% del PBI en 2010.

Estas y otras normas configuraron un marco general de nueva injerencia y rol regulador del Estado nacional en el sector educativo que facilitó la confluencia con el actor sindical. Se puso una piedra basal para revertir la tendencia a la desigualdad interprovincial en el ingreso docente dada la disparidad de recursos provinciales a partir de la descentralización en los servicios educativos. La PND, vigente desde 2008, comenzó a configurar un parámetro de aumento salarial que fue una referencia poderosa para los sindicatos docentes de base, aun en las provincias cuyos salarios el Estado nacional no financia.

Política de ingresos, diálogo social, creación de empleo y mejoras en la protección social fueron instituciones jerarquizadas en la primera década del siglo en la Argentina, junto a políticas heterodoxas en lo económico y productivo.

El retorno de los "fantasmas" del pasado

En 2015, una nueva fuerza política gana las elecciones en la Argentina, en Brasil en el 2016 un "golpe institucional" dedituye al gobierno de Dilma Rouseff, y en otros países de la región se van debilitando las estrategias políticas populares, en las que se intersectan razones económicas (la "restricción externa", la caída del precio de los *commodities*, la disminu-

ción del comercio internacional entre países emergentes) y una búsqueda de cambio por parte de la misma ciudadanía, en el contexto de una oleada significativa de las denominadas “políticas de austeridad” que se implantaron en Europa, una y ejemplo de un modelo económico social basado en un Estado de Bienestar, ya sea desde la línea Beveridge o de Bismarck.

Los cambios que estamos transitando actualmente a nivel internacional son políticos, financieros y económicos; el Brexit comienza a cambiar la conformación y estrategia de la Unión Europea, hay cambios probables en otros países europeos, resultados de fenómenos emergentes como las migraciones, el terrorismo, y un nacionalismo y xenofobia en crecimiento. La elección de Donald Trump en Estados Unidos es otro factor que coadyuva a la conformación de un nuevo orden internacional, aún sin proyección clara del rumbo. China –nuevo e importante actor– emerge como una potencia reconocida por la Organización Mundial de Comercio (OMC) como de “libre mercado”, y en nuestra región el panorama es complejo, poco claro y, como en otros momentos, se caracteriza por importantes procesos de hibridación. Sin embargo, lo que se vislumbra claramente es que, a pesar de las estrategias y objetivos de desarrollo social del 2030 (los ODS) establecidos por las Naciones Unidas, la mayoría del mundo vive bajo un orden que está profundizando la desigualdad, en el que el trabajo desaparece como valor y eje de la sociedad. Pero, a pesar de la crisis de la “sociedad del trabajo”, el empleo continúa siendo el vínculo entre la dinámica económica y el bienestar de las familias y los hogares.

El gobierno que asumió en la Argentina a fines del 2015 se instala como una “contracara” y “contra cultura” del gobierno anterior. A nivel internacional, negocia y paga a los acreedores en forma independiente a la conformación del origen, estructura y trayectoria de la deuda. Los socios internacionales cambian, y ya no es la Alianza regional y/o sudamericana la que es prioritaria y estratégica en materia de relaciones internacionales.

El mercado ha vuelto a ser jerarquizado en la estrategia y jerarquía institucional y aparece como el “mejor asignador de recursos”, por lo que va desapareciendo –entre otras medidas– cualquier estrategia de control de precios, a la vez que se estimula el aumento de las importaciones en bienes de consumo. En la misma línea, la política monetaria es concebida como el principal instrumento para luchar contra la inflación, y son muy escasas las estrategias reguladoras o sectoriales tendientes a combinar medidas en pos de algún plan estratégico que configure un modelo de desarrollo para el mediano o largo plazo.

A pesar del aumento generalizado de la deuda externa, el déficit fiscal es muy alto y se intenta reducirlo, centralmente a través del “sinceramiento” de las tarifas, sobre todo de los servicios públicos; estas medidas, junto a los aumentos en el rubro alimentación, se transforman en la principal dimensión del índice de precios al consumidor que afecta la canasta de consumo de los hogares, sobre todo de los sectores pertenecientes a los niveles más bajos del colectivo de trabajo, que además son los que más sufren el deterioro de la educación y la sanidad públicas.

En materia social, han aumentado el desempleo y la pobreza, se ha reducido la tasa de actividad (cada vez hay más gente que no sale a buscar empleo), y hay una pérdida significativa del salario real, que disminuyó en el 2016 en una proporción de un 6% para los trabajadores registrados. La creación y conservación de puestos de trabajo ha dejado de constituir una política, y un valor, central, a la par que se van debilitando instituciones laborales como la inspección del trabajo, los servicios públicos de empleo, la formación profesional (tema que se tratará más adelante).

En esa línea es interesante y demostrativo el ejemplo que surge de la ley enviada al Congreso para creación de empleo: Régimen de promoción del primer empleo y de la formalización del trabajo. El proyecto de ley se basaba en una reducción

de aportes patronales —estrategia probada en los años 90 con resultados muy pobres⁴— con una propuesta de aporte gubernamental a las empresas creadoras de estos primeros empleos, con contratos precarios. Las políticas públicas fracasaron en romper barreras en la medida en que suelen pensarse desde el enfoque de la empleabilidad. La idea de “empleabilidad”, más que una teoría es un modo de enmascarar prejuicios acerca de ciertos sectores sociales, que muchas veces son diversos y heterogéneos. Esta ley se basa en ese enfoque, cuando se equiparan jóvenes y discapacitados/as, equiparación que solo tiene sentido desde un concepto economicista del acceso al empleo. La ley solo establece premios basados en la reducción de aportes o de contribuciones del mismo Estado, pero no hay ninguna condicionalidad o exigencia a las empresas que reciban estos beneficios.

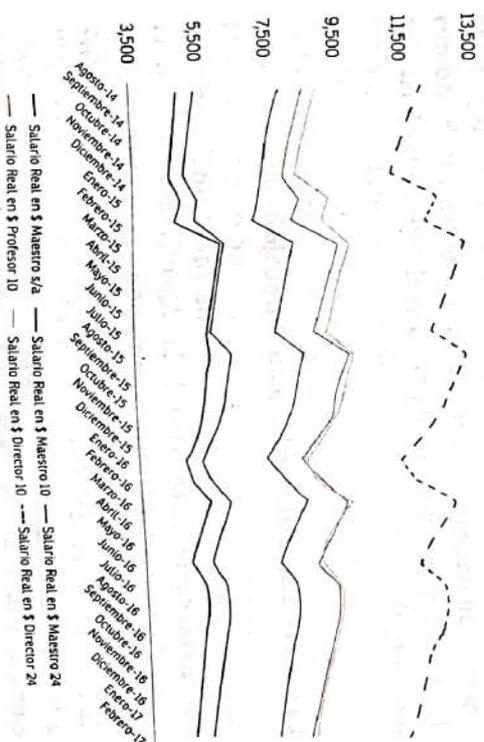
En materia de diálogo social, la relación del gobierno con las centrales sindicales es de diálogo aparente, aunque, en los hechos y paulatinamente estas últimas se van constituyendo en la principal fuerza opositora. A pesar del intento de algunos dirigentes sindicales por no convocar a un paro nacional, la intransigencia de las medidas gubernamentales, la presión de las bases, junto con muchos gremios convencidos de la necesidad de la demostración, vencieron esa resistencia y el paro fue convocado en abril de este año con un alto nivel de acatamiento.

4. Sin embargo, es cierto que la dificultad en el acceso al primer empleo ha sido una constante a lo largo de los últimos treinta años; por lo tanto es necesario pensar en políticas públicas que puedan zanjar esta brecha. Los estudios sobre la materia ponen de relieve que la falta de experiencia, así como el curso estigmatizante sobre los/as jóvenes pesan en el momento de privilegiar la contratación de personas de mayor edad. Dicho de otro modo, la idea de que los/as jóvenes tienen baja productividad laboral suele conspirar contra sus posibilidades de acceso al empleo

Política hacia el sector docente

Pero más allá de datos contextuales, queremos centrarnos, en particular, en la problemática de las relaciones laborales y la concepción de formación para el trabajo que estaría impidiendo en el sector docente. En materia de negociación, debe decirse que en el año 2016 se cumplió con la legislación de la PND, las clases empezaron en fecha con un aumento salarial para los docentes que recuperaba la pérdida del año anterior. Ya sea por cambio de estrategia política, por el déficit fiscal, por la relación de la coparticipación con las provincias, en el 2017 el gobierno resolvió no convocar a la PND y propuso que cada provincia estableciera el salario docente por jurisdicción, en un contexto en que la remuneración real de los docentes ha experimentado una tendencia a la baja desde las paritarias de 2016 (IET docente, 2017)

Salario real 2014-2017 según categoría ocupacional docente



Fuente: IET/ UNIF/CITRA

El salario neto del maestro inicial de grado, a febrero de 2017, no se logró recomponer del salario real de noviembre 2015, y la caída experimentada entre marzo de 2016 y febrero de 2017 giró en torno al 14%. La propuesta del gobierno de la provincia de Buenos Aires —la más importante en términos numéricos— para el colectivo docente fue del 18% para este año, pagaderos en tres cuotas que terminarían de cobrarse en enero de 2018. Ello significa que, considerando la proporción del salario perdido, lo que resta para la inflación proyectada es un 4%.

Está claro que la estrategia utilizada parece no estar restringida solo al ámbito salarial, el objetivo es el debilitamiento sindical, en este caso, de un sector con una fuerte capacidad de movilización, de convocatoria, que defendió salarios y condiciones de trabajo en todos los gobiernos de la democracia. La Carpa Blanca en el menemismo, los paros y marchas en todos los gobiernos anteriores y posteriores. Fue uno de los sectores que más días de paro y número de huelguistas tuvo registrados desde que se creó en el 2006 el Observatorio de Conflictos laborales del Ministerio de Trabajo de la Nación, ranking encabezado por los docentes y trabajadores de la salud (representaron en el 2016 el 56% de las jornadas no trabajadas).

La nueva visión de formación para el trabajo

Entre las propuestas del gobierno de tipo “innovador” que circularon estuvo la creación de la “Agencia nacional para el talento” que, a pesar de su denominación, podía justificarse en base al concepto de formación continua o formación a lo largo de la vida; metas validadas internacionalmente de acuerdo a las nuevas demandas tecnológicas, productivas, organizacionales y de inclusión social, que requieren de la educación formal, en todos sus niveles, y de la formación técnica y pro-

fesional innovaciones educativas de orden curricular y en la forma de generar los aprendizajes. Sin embargo, los documentos que se conocieron sobre la creación de dicha Agencia, en particular el proyecto de decreto, no basan la necesidad de su creación en metas estratégicas emergentes del campo de la educación, de la inclusión social, de los nuevos horizontes esperados en plataformas de desarrollo económico, productivo, tecnológico, organizacional y humano.

Todas estas metas, que deberían ser rectoras del proyecto de la Agencia se omiten o se ignoran en los fundamentos del decreto restándole al mismo las bases filosóficas que permitirían una exégesis. El esbozo proyecto de decreto se reduce a una adición desordenada y preocupante de áreas ministeriales que pueden tener denominaciones similares, pero que han tenido una lógica de diseño institucional y de gestión de políticas absolutamente heterogéneas. Así, ¿cómo podrían articularse actividades formativas y de gestión tan diversas como la formación impartida para cooperativistas del sector social de la economía, la formación técnico-profesional de trabajadores o de desocupados y el estudio de carreras técnicas pertenecientes al sistema educativo formal? No parece que, mágicamente, por agruparlos y superponerlos pudieran resolverse los temas referidos a su reconocimiento, titulación, homologación de títulos, estrategia curricular, carreras formativas, calidad de las instituciones docentes, etcétera.

El proyecto de decreto revela la inexistencia de un plan rector estratégico sobre la orientación de la educación técnico profesional y la formación profesional a lo largo de la vida en un país que se proyecte hacia una economía desarrollada con inclusión social. Es importante señalar que el decreto no explicita tampoco cómo se preservarían los espacios de diálogo social que internacionalmente se reconocen como centrales para el logro de la disminución de la brecha entre la oferta educativa y la demanda productiva, tal como recomiendan la Unesco y la OIT. Estas instancias de diálogo son centrales

no solo para actualizar los perfiles y currículums formativos de hoy, sino para establecer las líneas de evolución que se requirieren en el diseño educativo de nuevas profesiones en el mediano y largo plazo.

Estas instancias con representantes de la educación, del Estado, de la producción (cámaras o centrales empresariales) y de los trabajadores (sindicatos o centrales de trabajadores) han tenido una participación activa en la educación técnica y profesional en nuestro país desde la época de creación del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica), que ha continuado, extendida y profundizada, con las instancias de representación colectiva convocadas tanto por el INET (Instituto Nacional de Educación Técnica), como por las actividades de formación profesional por parte del Ministerio de Trabajo. El citado proyecto de decreto, en cambio, explicita consultas regionales y no sectoriales.

Por otra parte, llama la atención la denominación de la Agencia de formación de talento. El "talento" es un concepto proveniente del espacio del *management* de las organizaciones empresariales que se consideran "cazadoras de cerebros", detectoras de capacidades excepcionales individuales y no necesariamente desarrolladoras de capacidades colectivas. Este concepto, que se refiere a habilidades innatas fortalecidas a través de la disciplina de una técnica, es cuestionado aun por la formación para el trabajo que imparten las empresas, cuanto más será discutido si es el concepto orientador de una Agencia vinculada a la formación técnico-profesional del conjunto de la población a lo largo de su vida.⁵

En resumen: este proyecto, que debería constituirse en una idea de transformación y de consolidación de una formación inclusiva de calidad para los desafíos que nos presenta

5. Eva Gallardo, Nicky Dries, Tomás González Cruz: "What is the meaning of talent in the world of work", en *Human Resource Management Review*.

la encrucijada internacional en lo educacional, en lo tecnológico y en lo ocupacional, parecería quedar reducido a una búsqueda de unificación presupuestaria de enormes recursos y a queda de unificación diseñado para el cortísimo plazo y destinado un organigrama diseñado para el cortísimo plazo y destinado a racionalizar burocráticamente el espacio de la formación técnico profesional, yuxtaponiendo formaciones que apuntan al mediano plazo, como son la de los técnicos terciarios, con otras destinadas a objetivos inmediatos de inserción ocupacional o de fortalecimiento del empleo.

Conclusiones

Las preguntas que surgen de este corto artículo se dirigen a intentar comprender ¿por qué aplicar estrategias y políticas que no han funcionado anteriormente? ¿Por qué seguir centrando el problema de la competitividad en el costo laboral? Centrar el debate exclusivamente en el costo laboral –salarial y no salarial–, en la flexibilidad, y no en el sistema tributario en su conjunto, o en la no utilización de la capacidad instalada, o en una apertura importadora de bienes de consumo y no de capital, encierra un sistema de valores en el que desaparezca el trabajo como elemento de dignidad.

Los resultados de diferentes estudios del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la Cepal, de la OIT señalan que la flexibilidad puede generar –con suerte– efectos positivos de creación de empleo en el corto plazo, pero en el mediano y largo atacan y deterioran las condiciones de trabajo, se transforman en una trampa estableciendo un círculo vicioso de desempleo y trabajo precario y, por lo tanto, en un aumento de la desigualdad. Estos estudios muestran que el empeoramiento distributivo tiene mucho que ver con la desregulación del mercado de trabajo ("a race to the bottom" una pelea hacia el abismo), con la pérdida de importancia del poder de negociación de los trabajadores (dicho por el FMI).

Entonces, si ya se sabe que desregular no crea trabajo, y además aumenta la desigualdad que en el largo plazo complica el crecimiento, ¿cuál es la lógica del debate actual? ¿Por qué insistir con políticas vetustas del siglo XX? ¿Es el sindicalismo —la organización gremial y no los sindicalistas— un enemigo de los gobiernos o un defensor de los intereses colectivos? Podemos decir que tendrán que *aggravarse* y repensarse para el siglo XXI, que deberán resignificar y ajustar metodologías para la defensa de derechos. En lo que no puede transigirse es en perder o ceder derechos que hacen a la noción misma de ciudadanía.

De todos modos, es importante no solo pensar el pasado y el presente, sino el desafío hacia el futuro. El mundo se está transformando en lo tecnológico, en lo económico y en lo político, y es importante reencanzar dos derechos fundamentalmente: el derecho de la niñez a tener una educación de calidad, y el derecho de los trabajadores docentes a un trabajo digno y calificado. Esta convergencia de derechos supone un Estado que pueda planificar estratégicamente, con metas cualitativas y cuantitativas, en un rol de articulador, ya que se requiere, por un lado, de una política de generación de empleo para los padres, infraestructura escolar, equidad en el acceso a educación de calidad para todos los niños y niñas, y por otro, docentes capacitados y con trabajo digno, jerarquizado.

BIBLIOGRAFÍA

- Eichemendy, S. (2011), "El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada", Oficina de la OIT en Buenos Aires.
- Eichemendy, S. y Palermo, V. (1998), "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organismos de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 148, enero-marzo, Buenos Aires.
- Gallardo, E., Dries, N. y González Cruz, T. (2013), "What is the meaning of talent in the world of work", en *Human Resource Management Review*, n° 23, diciembre 2013.
- Novick, M. y Trajtenberg, D. (1999), "La negociación colectiva 1991-1999", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ocampo, J. A. (2005), "Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina", Oficina de la Cepal, México.
- http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/S050152_es.pdf;jsessionid=522065324B0DDCC5A6A806FF39385C97?sequence=1
- Ocampo, J. A. (2006), "Más allá del Consenso de Washington", en *Economía UNAM* vol. 3 n° 7, México DF, ene./abr. 2006.
- Palomino, H. (1997), "La crisis del mercado de trabajo y los distintos enfoques sobre la solución del desempleo", en *Cuaderno de Gredes*, n° 28, Salta, Argentina.

Velázquez Pinto, M. (2016), "Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina", noviembre 2016, serie Políticas Sociales, doc. n° 268 http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40770/s1/S1600024_es.pdf

Villafañe, S. y Trujillo, L. (2011), "Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la argentina contemporánea", en Novick, M. y Villafañe, S. (Ed.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics.

6. Crisis en ciencia y técnica: causas y consecuencias¹

Alberto R. Kornblitt y Diego Hurtado

El balance del primer año de presidencia de Mauricio Macri trajo muy malas noticias para los científicos y tecnólogos argentinos. Luego de una década de relativa estabilidad institucional e inversión creciente, otra vez el sector científico-tecnológico argentino comenzó un proceso de franco retroceso provocado por las políticas neoliberales del nuevo gobierno. El malestar llegó a los diarios de todo el mundo cuando miles de investigadores y estudiantes doctorales y posdoctorales ocuparon el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva entre el 18 y el 23 de diciembre de 2016. Frente a la amenaza de un nuevo ciclo de fuga de cerebros y la indig-

1. Los autores desean agradecer los comentarios y observaciones de Rubén Fabrizio, Martín Isturiz, Isabel Mac Donald y Guillermo Rus.