

POTENCIAL APLICACION DEL MODELO HOLANDES DE RELACIONES LABORALES EN LA ARGENTINA

Por MARCELA A. GILARDI

Publicación en la revista de Derecho del Trabajo de Editorial LA LEY – año LXVI N°
VI – Junio de 2006, página 840.

SUMARIO: *Introducción. 1.- El Modelo Holandés. 1.1.-Aspectos Principales. 1.2.- Efectos del Acuerdo sobre el Mercado de Trabajo. 1.3.- Conclusiones del Modelo Holandés. 2.- Potencial Aplicación del Modelo Holandés en la Argentina. 2.1.- El Trabajo a Tiempo Parcial. 2.2.- La Flexibilidad Laboral. 2.3.- El Sistema de Prestaciones Sociales. 3.- Conclusiones.*

INTRODUCCION

El presente trabajo intentará dilucidar en qué medida las políticas de empleo aplicadas en los Países Bajos a partir de los años ochenta serían recomendables para superar los problemas ocupacionales que enfrenta nuestro país.

Para ello, debemos mencionar la importancia de no estudiar una medida de la política de empleo fuera de contexto, analizando la articulación de las diferentes medidas entre sí dentro de la política de empleo y conjuntamente con las otras formas de intervención pública (política macroeconómica, política social).

Respecto de las políticas de empleo, existe una tendencia, a nivel mundial, hacia la flexibilidad. Esta tendencia se diseñó con anterioridad en países como Estados Unidos, Suecia y Gran Bretaña, y se comenzó a aplicar en los países de América Latina a partir de los años noventa. Asimismo, se está reorientando

la política de empleo hacia el lado de la oferta, mediante la implementación de políticas activas tendientes a la capacitación y formación como ayuda y estímulo a la búsqueda de empleo.

1.- EL MODELO HOLANDES

1.1.- ASPECTOS PRINCIPALES

El sistema económico holandés -también denominado economía de consenso- se basa en un ordenamiento socioeconómico construido sobre la permanente cooperación entre distintos sectores, muchas veces antagónicos, como son el gobierno, los sindicatos y los empleadores.

En 1982, el gobierno, los partidos políticos, empresarios y empleados firmaron el denominado “Acuerdo de Wassenaar” , logrando consensuar un sistema de política económica destinado a moderar la presión salarial, aumentar la flexibilidad laboral y reformar el sistema de prestaciones sociales. Este acuerdo estaba dirigido a la recuperación del empleo, haciéndose prevalecer el empleo sobre los ingresos.

Las políticas del Gobierno se orientaron a fomentar el dinamismo del sector privado y, consiguientemente, a aumentar la rentabilidad de la empresa privada y el restablecimiento de la posición competitiva internacional del país.

A comienzos de la década de 1980 pudo notarse un desplazamiento hacia políticas orientadas al mercado, consistentes en aumentar la cantidad y calidad de la mano de obra y del capital empleados en la producción, dentro de un marco de precios acordes con el mercado y de una utilización óptima de las posibilidades tecnológicas, considerando que la clave del crecimiento

económico no reside en el consumo interno, sino, esencialmente, en la exportación. Por lo expuesto, se centraron los esfuerzos en la competitividad internacional del sector privado, considerando que la disminución en los costos de la mano de obra aumentarían la rentabilidad y producirían inversión y crecimiento, y, con ello, empleo.

Los cambios laborales se debieron, principalmente, a un aumento de empleos a tiempo parcial y a una reducción del tiempo de trabajo de los dependientes a tiempo completo.

Si bien el Acuerdo es visto como el punto de partida del modelo holandés, en realidad, significó la formalización de una práctica que ya había nacido. El sistema holandés de relaciones laborales no fue diseñado en forma deliberada, sino más bien el resultado fortuito de algunos desarrollos no intencionados que sucedían -tales como el aumento del trabajo a tiempo parcial y la marcada inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, entre otros-.

Este conjunto de medidas estuvo orientado a incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo y fomentar la demanda de mano de obra.

1.2.- EFECTOS DEL ACUERDO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

Si bien en forma inmediata a su celebración, el número de desempleados siguió creciendo, posteriormente, una mayor adaptabilidad del mercado contribuyó a que disminuya el desempleo. Se hicieron esfuerzos para conseguir un conjunto equilibrado de políticas que tenga posibilidades razonables de mejorar el crecimiento económico y de reducir el desempleo. Los aspectos principales de este conjunto radicaron en medidas macroeconómicas nacionales, dirigidas a fomentar la inversión y el uso pleno de la capacidad

productiva, y en medidas jurídicas y económicas -incluidas la regulación y la desregulación- para fomentar una mayor eficiencia del mercado de trabajo.

El auge de trabajos a tiempo parcial se vio reforzado por el énfasis puesto por los empleadores sobre la flexibilidad y el empleo de sus trabajadores. Mencionemos, además, que en Holanda se vivió un proceso de redistribución de la fuerza de trabajo, verificándose una cantidad casi constante de trabajo con una fuerza laboral en constante aumento -debido al aumento de los contratos de trabajo a tiempo parcial-, vale decir, un importante crecimiento del número de personas empleadas, mientras que el tamaño del factor trabajo permaneció prácticamente constante.

Debemos mencionar que la mayoría de los empleos a tiempo parcial fueron ocupados por mujeres -en su mayoría casadas- o por ingresantes al mercado laboral -principalmente egresados de la enseñanza secundaria-. Por ello -o porque no estaban dispuestos a aceptar un empleo que no ofrecía mejora salarial alguna respecto al subsidio por desempleo percibido- la mayoría de los desempleados no se benefició con los nuevos empleos.

1.3.- CONCLUSIONES DEL MODELO HOLANDES

En los años ochenta se pensaba que la reducción del tiempo laboral implementada simultáneamente a la moderación salarial era la mejor manera para combatir el desempleo, es decir, crear puestos de trabajo. Sin embargo, y tal como lo expusiéramos precedentemente, la mayoría de esos puestos de trabajo eran ocupado por mujeres casadas y egresados del sistema educativo; de modo que los desempleados, y, especialmente, los desempleados de larga duración con escasas calificaciones, eran quienes más dificultades enfrentaban

para ocupar esos nuevos puestos de trabajo. Por consiguiente, se necesitaban políticas activas orientadas hacia el lado de la oferta de trabajo, focalizadas a grupos endeblees específicos. Concomitantemente, se buscó reducir los beneficios de la seguridad social hacia los desempleados a efectos de fomentar la búsqueda de empleo.

2.- POTENCIAL APLICACION DEL MODELO HOLANDES EN LA ARGENTINA

2.1.- EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL

En nuestro país, se introdujo el contrato de trabajo a tiempo parcial en 1995, mediante la Ley 24.465, que entiende por tal a "... aquel en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana o al mes, inferiores a las dos terceras (2/3) partes de la jornada habitual de la actividad. En este caso la remuneración no podrá ser inferior a la proporcional que le corresponda a un trabajador a tiempo completo, establecida por ley o convenio colectivo, de la misma categoría o puesto de trabajo."¹ Ello permite al empleador optimizar el factor trabajo en el proceso productivo, con el objetivo de incrementar las ganancias y la eficiencia, sin tener que contratar trabajadores por tiempo completo innecesariamente, reduciendo los costos de salarios y de aportes a la seguridad social. En relación a esto último, señalemos las reducciones en los aportes a la seguridad social a abonar por el empleador derivadas del trabajo a tiempo parcial, previstas en dicha norma, a saber: "las cotizaciones a la seguridad social y las

¹ Ley 24.465, art. 2), inc. 1).-

demás que se recaudan con ésta, se efectuarán en proporción a la remuneración del trabajador y serán unificadas en caso de pluriempleo. En este último supuesto el trabajador deberá elegir entre las obras sociales a las que aporte a aquella a la cual pertenecerá”².

2.2.- LA FLEXIBILIDAD LABORAL

La flexibilidad “...puede ser definida como la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad -real o presunta- de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa”³. Algunos autores sostienen la necesidad de que la flexibilidad surja de un acuerdo marco o pacto social (tal el descripto caso holandés). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha propuesto como definición de flexibilidad la capacidad de los individuos y de las instituciones para adaptarse, en la vida económica y social, a las nuevas circunstancias.

El proceso de flexibilización argentino se inició con la Ley Nacional de Empleo de 1991, que establecía disposiciones tendientes a regularizar el trabajo subterráneo, clandestino o no registrado, creó un sistema de seguro por desempleo e instituyó diversas medidas de flexibilidad. Entre estas últimas destacaba la introducción de numerosas formas de contratación laboral atípica, precaria o menos protegida, aunque su celebración sólo podría ser habilitada por negociación colectiva, lo que parecía garantizar un control sindical de la flexibilidad externa, a la vez que se inauguraba la práctica de una flexibilización

² Ley 24.465, art. 2), inc. 3).-

³ Ermida Uriarte, Oscar. “La flexibilidad” en XXVIas Jornadas de Derecho Laboral, noviembre de 2000, página 4.

colectiva. Otras disposiciones también autorizaban la introducción de ciertas formas de flexibilidad interna (por ejemplo, en materia de horarios), a través de la autonomía colectiva.

El segundo instrumento protagónico de este proceso fue el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, de 1994, al que se arribó luego de que el Poder Ejecutivo fracasara en su intento de aprobar varios proyectos de ley desreguladores. Celebrado por el Gobierno con las centrales más representativas de trabajadores y empleadores -y de muy amplio contenido- la mayor importancia de este Acuerdo Marco radica, por un lado, en que contiene numerosas disposiciones flexibilizadoras pactadas por las cúpulas sindical, empresarial y gubernamental y, por otro, en que introduce expresamente la técnica de la legislación negociada. También acuerda legislar sobre nuevos contratos atípicos (los de prueba y de aprendizaje, entre otros), sobre un régimen laboral especial para PyMEs y sobre incentivos fiscales a la solución extrajudicial de conflictos.

Actualmente, sería beneficiosa una reforma laboral orientada a dotar de mayor flexibilidad al mercado de trabajo, incluyendo aspectos como: la desregulación del empleo -con especial énfasis en el primer empleo-, empleo de PyMEs, la revisión del régimen de despido y la reducción de impuestos al trabajo.

2.3.- EL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES

En los Países Bajos contaban con fuertes prestaciones sociales por desempleo, por lo que resultaba un objetivo básico el lograr que una mayor cantidad de pobladores se inserten en el mercado laboral para dejar de vivir sustentados en una prestación social.

En nuestro país, el seguro por desempleo se implementó en 1991, abarcando a una escasa proporción de la población, debido a los requisitos exigidos por la legislación (principalmente cotización al sistema, contratos registrados, etc.). Además, el desempleo en Argentina se caracteriza, más que por la duración, por la rotación. Así, "... los altos niveles de desempleo y la mayor presencia de puestos de trabajo precarios han llevado a intensificar la rotación que experimentan los individuos entre la ocupación y la desocupación, derivando en trayectorias ocupacionales muy inestables (...) Consecuentemente, va constituyéndose en un rasgo típico del mercado de trabajo urbano argentino la presencia de senderos ocupacionales caracterizados por el pasaje desde un episodio breve de desocupación a un puesto precario y de corta duración, cuya terminación implica un nuevo episodio de desempleo, y así sucesivamente ..."⁴. Considerando esta situación, la política de empleo debería poner en marcha nuevas estrategias en función de fortalecer los mecanismos de inclusión social. Para ello resultaría necesario: enfatizar las acciones en la capacitación laboral (políticas orientadas hacia el lado de la oferta); organizar el sistema de seguro por desempleo mediante cuentas de capitalización individual (posibilitando que se financien en forma conjunta por empleadores y empleados).

3.- CONCLUSIONES

La eficacia en la asignación del mercado de trabajo depende de la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del mercado. La flexibilidad del mercado de trabajo podría lograrse mediante una serie de políticas gestadas

⁴ Altimir, Oscar - Beccaria, Luis. "El mercado de trabajo argentino", página 22.

en el marco de un “acuerdo social”, en el cual sindicatos y organizaciones empresariales tendrían una labor importante, aunque no tan decisiva como la función coordinadora del Gobierno.

Como dijimos, debemos considerar la importancia de no estudiar una medida de la política de empleo en forma aislada. Por ello entendemos que la sola implementación del contrato a tiempo parcial o la implementación de la prestación por desempleo, no permitirá una absorción de los desempleados, sino que debe hallarse inserta dentro de un conjunto de medidas que estructuren un plan económico sustentable, que pugne por el crecimiento, la estabilidad y el bienestar social sostenido.

Un conjunto equilibrado de políticas para fomentar el crecimiento económico y reducir el desempleo debería incluir: medidas macroeconómicas dirigidas a estimular la inversión y reducir la incertidumbre; y medidas legales y económicas para mejorar la eficiencia en la asignación del mercado de trabajo.

Considerando que la duración del desempleo no hace atractivos a los desempleados frente a posibles empleadores, se necesitarán medidas específicas para ayudarlos a lograr la reinserción laboral. Vale decir, se requerirá la implementación de medidas de acción referentes a empleo y formación, tendientes a entrenar y capacitar a los desocupados. Recordemos que para estar en condiciones de acceder a un trabajo, es imprescindible contar con la capacitación, entrenamiento y nivel profesional adecuados.

También resulta necesario armonizar los planes sociales para constituir un sistema asistencial eficaz que constituya un “puente” que permita la transferencia de los desocupados hacia el mercado de trabajo.

Asimismo, debería intentarse llegar al consenso de grupos naturalmente antagónicos, para el logro de objetivos comunes, tal como ocurrió en Holanda.