

***Políticas de empleo en tiempos del neoliberalismo:
el país y la Provincia de Río Negro***

Autores: María Julia Spigariol y José Antonio Gómiz Gómiz
E-mail: admpubl@uncoma.edu.ar

Introducción

Es inédita la gravedad que ha alcanzado el deterioro del mercado de trabajo en la Argentina durante la década de los noventa. Y si la situación del empleo es la base o raíz de la cuestión social, el estado de fragilidad en que el mismo se halla, pone de manifiesto las heridas abiertas en nuestra sociedad

El problema de la desocupación (abierta y completa), es de gran severidad, pero es sólo una de las caras más sombrías de la situación actual de los trabajadores argentinos, que sufren a su vez el subempleo, el sobreempleo y la paradoja de estar ocupados y ser pobres.

Vulgarmente, la política de empleo se concibe erróneamente como un área de intervención estatal localizada en los Ministerios o Secretarías de Trabajo. A esta área de la gestión pública se la plantea habitualmente como un conjunto (en rigor, muy variado) de instrumentos u operaciones particulares de intervención estatal, de carácter específico y de operación directa sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo.

Sin embargo no es materialmente factible crear empleo productivo por decreto y, correspondientemente, no debe identificarse a la política de empleo como la principal responsable del estado (a veces calamitoso) del mercado de trabajo. Cuando las disfunciones del sistema productivo son graves, la política de empleo en sentido restringido no puede alcanzar más que un impacto mínimo.

De esta forma, el presente trabajo intenta abordar la cuestión social a partir de la situación del empleo y las consiguientes políticas generadas en la década de los noventa. El análisis se centra en la situación del país y se hace especial referencia a la situación de la Provincia de Río Negro, desde una perspectiva institucional.

Desarrollo

En el centro de la cuestión social se halla la paradójica tensión de una sociedad que tiende a abolir masivamente el trabajo (en la versión propia del capitalismo industrial) pero al mismo tiempo mantiene ligado a él todo derecho a tener derechos (ingreso, ciudadanía plena, desarrollo e identidad).¹

El sistema que destruye el trabajo, ejerce su poder de dominación empujando a una lucha de todos contra todos por la obtención de ese bien escaso.

La operación más exitosa del Capital, ha sido la de extender su dominación no ya sobre el trabajo vivo mediante restricciones jerárquicas, sino legitimar su condición en tanto leyes naturales, imponiéndose en la identidad de los individuos, allí donde se construye su subjetividad, y sustrayendo del debate cuestiones centrales.

Lo paradójico de la sociedad del trabajo es que cuando parecía imponerse de forma definitiva bajo la hegemonía del salariado, vuelve a actualizar el imperativo de vivir al día. Este es el núcleo de la nueva cuestión social, la existencia de inútiles en el mundo, supernumerarios, así como un amplio espectro de situaciones de vulnerabilidad, signadas por la precariedad y la incertidumbre. La gravedad es mayor aún, ya que se trata de enfrentar la vulnerabilidad después de largas luchas por el

acceso a las protecciones, una metamorfosis completa. 2

En esta región, los gobiernos nacionales aislados, debilitados, aprisionados por la deuda externa y sin el sustento de sociedades civiles fuertes, sufren la presión de los organismos internacionales, tecnocráticos y de inspiración neoliberal para la implementación de políticas con dicha orientación ideológica. Las mismas constituyen una fórmula estandarizada que pretenden aplicar como recetas universales, modeladas según los gobiernos neoconservadores.³

Si bien hay diferencias entre los países en cuanto a la profundidad y velocidad de las reformas, es posible reconocer características homogéneas:

- Se habla de gestión, en lugar de planificación.
- Se entiende a la participación como el trabajo voluntario no remunerado de los beneficiarios, que es un factor de reducción de costos.
- Se realiza evaluación por resultados, con el criterio costo/eficiencia, en lugar de priorizar la calidad.
- El Banco Mundial (BM) propugna la descentralización del Estado, con la retórica que esto permite acercar a los gobernantes a la gente. Enfatiza el desarrollo institucional de los municipios como condición para la descentralización, pero presta poca atención a la ciudadanía. Complementan la reforma estatal con procesos de tercerización a ONGs, siguiendo el criterio de menores costos y mayor capacidad de gestionar la demanda por la proximidad con los beneficiarios.
- La focalización en los sectores de máxima pobreza en oposición al universalismo de la provisión.
- Con el objetivo de eficiencia se diferencia entre pobreza estructural (NBI y carencia de servicios básicos) y pobreza relativa (insuficiencia de ingreso para la canasta básica de bienes y servicios de consumo).
- Se produce el resquebrajamiento del sistema previsional estatal, al cambiar la relación activos/pasivos por el alto desempleo permanente y la precarización del trabajo, al tiempo que pierde los sectores que pueden acceder a los sistemas privados.

Respecto a estas políticas focalizadas señala la CEPAL(1998) que : "La persistencia de estas políticas y del crecimiento económico reviste un carácter clave: reducciones transitorias en los recursos destinados a ellas generan efectos permanentes. la experiencia de la región en este ámbito tampoco permite anticipar una evolución distributiva progresiva (...) Frecuentemente han sido los recursos destinados a las políticas sociales los que han experimentado las mayores reducciones reales como consecuencia de políticas de ajuste del presupuesto público"⁴

Son los mismos organismos que han impulsado estas medidas los que, a la luz de los problemas generados, reflexionan actualmente: "Toda reforma política debe enmarcarse dentro de los parámetros de lo que es posible realizar sin poner en peligro la cohesión social (...) la desregulación y privatización de los mercados financieros debe llevarse a cabo con cautela, para no favorecer la inestabilidad ni la concentración de la riqueza en manos de unos pocos" (BM, septiembre 1999).

Estos organismos aprenden sin hacerse responsables por sus errores, ni indemnizan a los países, no pagan su deuda ni hacen algo más que aliviar el sufrimiento que sus recetas generaron, y que las dirigencias compraron. El problema es que estos aprendizajes son tardíos, cuando se han consolidado cambios regresivos en las estructuras sociales y económicas.

Las transformaciones económicas

Las instituciones económicas en la Argentina, sufrieron profundas transformaciones durante la década del '90. Se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros, se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas, se impuso la ley de convertibilidad, con el efecto de estabilización inflacionaria.

Lo último produjo un "efecto ingreso", que benefició al sector de ingreso fijos, al tiempo que la entrada de importaciones hizo que los precios relativos se modificaran a favor de bienes y servicios no comercializables.

La primera etapa constituye el "círculo virtuoso" del plan, pero el impacto de los cambios estructurales se manifestó, cuando se hizo evidente que una economía de este tipo requería de un fuerte endeudamiento y una drástica reducción de los costos laborales, no sólo "bolsones ineficientes" de mano de obra, sino ajustar a los de "adentro" del sistema 5

La convertibilidad impuso disciplina fiscal, sin embargo ésta se veía amenazada por la deuda externa y la insuficiencia de ingresos públicos, que no pudo ser subsanada por las privatizaciones ni por una reforma tributaria acotada (evitando así la pérdida de apoyo político de poderosos grupos económicos). En este marco, el único mecanismo disponible para evitar el déficit público era controlar el gasto público social.6

Al profundizarse la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos, se reducen las posibilidades de procesar estas complejidades por las instituciones económicas domésticas.

La política social en Argentina

Surgimiento de las políticas restringidas de empleo

No existen hasta los '90, reivindicaciones del movimiento obrero ni políticas de subsidios al desempleo, ya que estaba instalada la concepción de Estado de Bienestar, donde las políticas se orientaban a mantener el pleno empleo. Se implementan subsidios (1983/84) para trabajadores que cesaran en su trabajo por causas ajenas a su voluntad, pero es recién en 1991, que la Ley Nacional de Empleo crea el seguro de desempleo, cuyo financiamiento se realiza a través del Fondo Nacional del Empleo, y cubre a los trabajadores amparados por el Contrato de Trabajo

El problema del elevado desempleo provocó, a partir de 1993, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, impulsara un conjunto de programas de empleo y capacitación acotados, entre los que se encuentra el plan Trabajar (Comienza a implementarse a nivel nacional en 1996).7

Cabe plantear frente a este hecho qué transformaciones ocurrieron en el modelo de Estado que legitiman la atención de dichos problemas en la agenda de la Política Social, y, al mismo tiempo qué cambios se produjeron en el mercado de trabajo para que se generaran programas asistenciales del tipo workfare (subsidios a desempleados con contraprestación de trabajo) bajo la denominación ambigua de políticas activas de empleo por iniciativa del Estado Nacional e implementación provincial.

En tanto la problematización de la cuestión social es un proceso político-cultural, es posible analizar la definición discursiva de la política acerca de la misma. En los '90, mientras la pobreza fue constituida y abordada como problema social, es decir que habilita a la asistencia estatal o privada a intervenir, los problemas de la esfera del trabajo (desempleo, precariedad laboral, sobreempleo) se trataron en tanto problemas del mercado (inadecuación oferta-demanda, calificación o costo). Este enfoque se deriva de una concepción del estado que se corre de la definición sobre la organización del trabajo, y plantea una política meramente adaptativa que lleva a la ampliación de la política asistencial, siendo éste el rasgo predominante de toda la política social.8

El proceso que atraviesa Argentina durante esta década, no es ajeno a las transformaciones del Estado en otros países occidentales, si bien la capacidad para subsanar sus efectos es más limitada.

La política social en el denominado Estado de Bienestar (Estado Social o Protector) tiene un doble rol, interviene "en el centro" al establecer instancias de regulación y consolidación de los efectos integrativos de las relaciones salariales, mientras que la intervención "en las márgenes" son acciones compensatorias del no acceso al mercado de trabajo, de lo que se derivan políticas asistenciales, en relación a la política de empleo, cuando se implementa empleo privado subsidiado o empleo público temporario.

La concepción predominante en la Argentina actual, está implicando una aceptación de los cambios ocurridos, donde se resigna la intervención "en el centro", para limitarse a una política social asistencial: subsidiaria y marginal.

El Estado produce un viraje en su intervención social, de una función regulatoria de la sociedad salarial a una compensación parcial de su degradación. Se abandona el rol tradicional de tutela homogeneizante de relaciones contractuales, garantía de la relación salarial como vector central de inscripción social, permitiendo la legalidad de un ingreso mínimo que no alcanza para la subsistencia del asalariado y su grupo doméstico, a través de reformas a la legislación del trabajo.⁹

En la política laboral, el aumento de la importancia política de los planes (subsidios a desocupados con contraprestación de trabajo) da cuenta del achicamiento del mercado de trabajo, de la búsqueda para reinsertar sujetos que han perdido su calidad de asalariados y la protección de otros cuya salarización es de tan baja calidad que no garantiza acceso a una protección social abarcativa. Al mismo tiempo, la intervención social a través de la relación Estado-sindicatos, se convierte en transformaciones de la protección social, la retirada de las asociaciones sindicales a una actitud meramente defensiva y la negociación por una cantidad de planes Trabajar entre gobernadores y Estado nacional, orientada a paliar los centros de mayor conflictividad social.¹⁰

El país llegó a la década del '90 con un esquema universalista de protección pública de educación y salud, un sistema de seguridad social, y una legislación laboral protectora, compatible con los requerimientos de un modelo de crecimiento económico basado en el mercado interno. El persistente déficit fiscal agravado por la deuda externa, el deterioro de la provisión estatal de servicios sociales, la oposición empresarial a la legislación protectora, así como los crecientes niveles de desempleo, favorecieron la adopción del paradigma de reformas de la política social e impulsaron programas focalizados en la pobreza.¹¹

El mercado de trabajo

Los procesos de avance del capital sobre el asalariado, que corren dos siglos de lucha que el movimiento obrero había logrado imponer, se producen a nivel mundial, pero tienen particularidades en los distintos países, y sistemas de asistencia -colchones para amortiguar la caída o redes para detenerla- de magnitud diferenciada, marcadamente más débiles en América Latina.

En Argentina, el mercado de trabajo sufre modificaciones, produciendo un impacto diferencial por estratos sociales y pone de manifiesto el deterioro de las relaciones salariales desde 1975.¹²

Hasta 1974, existió un incremento de las relaciones salariales, acompañadas y fortalecidas por un conjunto de políticas e instituciones, que promovieron una sociedad con un alto grado de integración. En el período 75-90, se agudizaron las dificultades de generación de empleo formal, se redujeron los salarios y se amplió la brecha de ingresos, reduciendo las posibilidades de acceso a bienes y servicios de muchos hogares, así como la distancia entre los estratos sociales. Esto se expresa en el aumento, absoluto y en heterogeneidad, de la pobreza.

En los '90, el conjunto de medidas económicas hace crítica la generación de puestos estables. El modelo adoptado es el de una creciente desregulación de los mercados, que modifica el esquema de sustitución de importaciones, basado en una demanda creciente del mercado interno. Bajo el imperativo de la competitividad, los productores locales debieron enfrentar el mercado mundial, con las alternativas de un aumento de la productividad y/o reducción del costo del trabajo.

El mercado de trabajo es así fuertemente afectado por los procesos de reconversión de las empresas (volumen de la demanda, relaciones laborales, capacidades requeridas). A la vez, el debilitamiento de la protección del derecho laboral, impulsado por reformas a la normativa del trabajo, le suma, al achicamiento del mercado de trabajo formal, la pérdida de derechos y garantías de los trabajadores, la progresiva desafiliación a la seguridad social, un creciente universo de trabajadores precarios en negro y en puestos inestables.

El nivel de instrucción formal alcanzado, es un factor clave en las probabilidades de conseguir trabajo, y en las características del mismo, por la cual es un dato central para analizar la vinculación de las familias con el sistema productivo

En los cinco primeros años de la reconversión productiva, se pueden identificar tres períodos en la dinámica del mercado de trabajo:

El del 91/92 con incremento asalariamiento y reducción de la subocupación, respuesta inmediata de los empresarios a una creciente demanda interna. El del 92/93 con creación de trabajos no asalariados, reducción en puestos formales, aumento de la desocupación.

Y finalmente el del 93/95 con reducción absoluta en el número de puestos de trabajo, se acentúa la precariedad y subutilización de los ocupados.

Aunque la proporción de personas con trabajo creció del 91 al 93, y a partir de allí, empezó a declinar, el impacto de las transformaciones es desigual en cada uno de los estratos sociales, acentuando las disparidades sociales existentes.

La tasa de empleo del nivel social alto, si bien hay valores que suben y bajan cada año, tiene una tendencia levemente creciente. En el nivel medio-alto la tasa de empleo es estable. En el nivel medio-bajo crece hasta el 93, y luego cae a una tasa menor que la del 91. El nivel bajo, hay un decrecimiento en todo el período, excepto 1994.

Son las familias de los estratos bajos las que han tenido mayores dificultades para ocupar a sus miembros, y absorben la totalidad de la caída del empleo en el período 93-95, así como la calidad del empleo, que se ve deteriorada por un crecimiento de la subocupación horaria, los afecta más profundamente.

El desempleo puede ser consecuencia de un aumento de la oferta, o de una reducción de la demanda, o combinación de ambos. La primer causa puede explicar el período 91/95, donde el crecimiento de la tasa de actividad se verifica en todos los estratos. La segunda, puede aplicarse a la etapa iniciada en 93, a los dos estratos más bajos, que concentran la reducción del empleo; en los otros estratos superiores el desempleo responde a una mayor demanda registrada.

Distintas razones hacen que las familias, en su relación con el sistema productivo, permitan que uno u otro miembro participe de la actividad económica.

Los jefes de hogar participan mayoritariamente de la actividad económica - como ocupados o desocupados- excepto por enfermedad o invalidez.

Las cónyuges tienen una tasa de actividad menor a la mitad de la de los jefes. Aunque se verifica una tendencia de mediano plazo creciente del trabajo femenino, debido a modificaciones en las pautas culturales. Los estratos sociales difieren en los incentivos y trabas al trabajo. En el nivel alto, hay mayor probabilidad de acceder a buenos empleos con mejor calificación y derivar las actividades cotidianas. En el nivel bajo, por el contrario, hay menos probabilidades de obtener buenos ingresos e imposibilidad de desatender las tareas domésticas.

La participación de los hijos en el mercado de trabajo, también es diferente por estratos. En el nivel bajo, los jóvenes salen en mayor medida a complementar los ingresos del jefe de hogar, dejando sus estudios desde edad temprana, y las cónyuges permanecen en sus hogares. En los estratos más altos, jefes y cónyuges participan mayoritariamente en actividades económicas, y sus hijos permanecen más tiempo en la educación formal.

La reestructuración económica, con exigencias de mayor productividad se tradujo en una elevación de las capacidades requeridas para cubrir diferentes puestos de trabajo- aunque no haya una relación directa con el tipo de tarea a realizar- por lo que orienta su demanda a sectores con mayor educación formal. Esto limita la posibilidad de ascenso social de los sectores más bajos. Si bien en todos los estratos los jóvenes acceden a niveles de estudio superiores a sus padres, las diferencias entre estratos son muy elevadas. La brecha mayor se da en los 18-25 años, donde sólo el 15% del estrato bajo permanece en el sistema educativo, mientras que el 62% del estrato alto cursa nivel terciario o universitario.

Esta inequidad en la distribución del conocimiento, con un mercado de trabajo cada vez más restringido y excluyente, cierra posibilidades a los más desprotegidos y concentra la oferta de trabajo en las familias de ingresos más altos, reforzando la impermeabilidad entre estratos.

Las dificultades del mercado de trabajo como instancia de integración social, empiezan a manifestarse desde mediados de los '70 y hasta fines de los '80, en que el estancamiento económico produjo incremento del desempleo, empleo por cuenta propia y precariedad del trabajo asalariado, con una reducción de ingresos y empobrecimiento de los sectores de ingresos medios y bajos. En los '90, la estabilidad impulsó una breve reactivación, pero el funcionamiento del mercado de trabajo no ofrece las condiciones para revertir las situaciones de vulnerabilidad, por el contrario, el sector más débilmente relacionado con el sistema productivo es el de mayor desempleo, y lo distancia, más aún, de quienes poseen más instrumentos para responder a las exigencias del mercado.

Estudios recientes¹³ muestran la tendencia predominante es al aumento del desempleo y/o desaliento, la disminución en la inserción laboral luego de un año, el aumento de la precarización. Esto indica la orientación de los sectores demandantes de mano de obra a la contratación precaria, así como el disciplinamiento ante la escasa demanda de puestos protegidos

Al mismo tiempo se modifican otros aspectos del mercado laboral : aumento de los trabajadores por cuenta propia ; estancamiento de la ocupación a partir de 1993, reducción en 1994, y nuevo estancamiento en 1995; aumento del sector informal; reducción de la ocupación de tiempo completo; crecimiento del empleo en Servicios y disminución en la industria manufacturera; aumento relativo de los trabajadores con mayor educación; aumento de la tasa de desocupación de los jefes de hogar, de la duración media de la desocupación y de las horas trabajadas por los ocupados.

El empleo escaso produce un doble efecto: por un lado presiona para que se incorpore al mercado la fuerza de trabajo "secundaria" (mujeres, jóvenes y adultos mayores) y al mismo tiempo expulsa

fuerza de trabajo en edad central a la atención de políticas asistenciales.¹⁴

Estas transformaciones son coherentes con la intencionalidad de las reformas económicas. El desempleo presiona para bajar la remuneración de los ocupados, mejorando la competitividad externa; la dispersión de los ingresos incentiva el lucro individual; la inestabilidad laboral disciplina a los trabajadores; la presión sobre los salarios incide en la reducción de costos “no salariales”; las negociaciones empresarios-obreros se ven atomizadas y se traslada a los obreros del “riesgo empresario”

Reformas a la legislación del trabajo

Cuando se habla de la *flexibilidad laboral* en Argentina, se menciona un argumento falaz, al definir que está instalada "de hecho" por el disciplinamiento de los trabajadores que impuso el alto grado de desempleo. Sin embargo, un análisis más profundo del proceso¹⁵, destaca que para impulsar dicha medida, se debieron crear las condiciones que evitaran una alta conflictividad, y la alta tasa de desempleo actuó en ese sentido. Se hace más evidente que tras las argumentaciones que sostienen la flexibilidad como remedio al desempleo, se encuentra " el objetivo velado del cambio en la relación de poder entre capital y trabajo, que se había tornado en demasiado incómoda a las pretensiones empresarias en los '70"¹⁶

Pero el cumplimiento estricto por parte del gobierno de las propuestas de los sectores neoliberales respecto a las reformas laborales, hubiera resultado problemático, debido a la estrecha relación del partido gobernante con los sindicatos, lo que explica que estas modificaciones no constituyan un proceso lineal y continuo e ingresen como prioridades, unos años más tarde. ¹⁷

Es así que en la primera etapa de la administración menemista se acompañaron las transformaciones económicas con limitadas políticas de empleo, subsidios de desocupación, programas de empleo, reconversión laboral, etc. Paulatinamente se irá avanzando sobre los derechos laborales.

En 1991 se sanciona la Ley Nacional de Empleo, introduce cambios importantes en materia de regulación estatal, argumentándose que dicha ley era una herramienta de prevención y regulación de desequilibrios laborales. Si bien no satisface plenamente al sector empresario, abre las puertas a los cambios futuros, al sentar el precedente por el cual la contratación temporaria no debe ajustarse a las características de la tarea o actividad de la empresa, si bien existía la restricción de su habilitación mediante los Convenios Colectivos de Trabajo acordados con los sindicatos.

Pero, a causa de la mayor preeminencia que va adquiriendo en la economía el debate sobre la competitividad y el costo país, la presión del "establishment" se profundizará luego de 1991. Es posible reconocer las líneas de intervención, a nivel del proceso productivo, flexibilización y reducción de costos laborales, y a nivel político, debilitamiento del poder sindical.

Esto se cristalizó en diversas medidas: reducción de los aportes empresarios a la seguridad social y las asignaciones familiares, se reformó el régimen de protección frente a accidentes y enfermedades de trabajo, limitando las compensaciones e introduciendo un seguro privado obligatorio que desalentó la inversión en prevención de los mismos.

De esta manera, se promovió un mercado de capitales y nuevos negocios en el área social, al permitir la privatización de la Seguridad Social (Privatización de los fondos previsionales-AFJP-, implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo-ART-, y desregulación de las Obras Sociales), indicador del avance del capital financiero sobre una rentabilidad extraordinaria

De forma general, las medidas iniciales acompañaron las reformas estructurales desde una política de empleo, sin embargo el desempleo creció fuertemente, acentuado por el impacto recesivo de la crisis del tequila, a lo que se respondió con más "flexibilización", argumentando la necesidad de un mercado de trabajo menos regulado.

A partir de entonces, la prioridad fue la resolución de la desocupación estructural y la conflictividad social emergente para lo cual creó el Seguro de Desempleo, becas de capacitación y Programas de Empleo Transitorio, resignando la supervisión de las condiciones y calidad del nuevo empleo y el existente, la protección de los derechos laborales, el cumplimiento de los convenios colectivos, la evasión a la seguridad Social, la sobreexplotación clandestina. El impacto material y simbólico fue la de una fuerte desprotección de los trabajadores.

El resultado de la puja por la reforma de las leyes laborales tuvo un final desfavorable para los trabajadores. Luego de la hiperinflación, la balanza se inclinó notablemente hacia los empresarios. Su cristalización en normas legales fue avanzando desde la reforma a la Ley de Contrato de Trabajo en 1976 hasta la de Ley de PyMES (1995).

El cambio de reglas para esta nueva relación de fuerzas, necequirió de la imposición sobre el estado de una presión constante hasta la transformación de algunos de sus aparatos, y los funcionarios que los ocupaban, en directos representantes de sus intereses y voluntades, para favorecer sus intenciones y doblegar la resistencia sindical.¹⁸

Las reformas laborales intensificaron la disciplina, contribuyeron a la reducción de costos y debilitaron el poder de negociación de los sindicatos, si bien no con la extensión pretendida por empresarios y gobierno que debieron hacer mínimas concesiones para retener su apoyo político. El crecimiento del desempleo, debilitó más a los sindicatos y dio una justificación "moral", ya que la reforma mejoraría, supuestamente, la competitividad y crearía empleo.

El impacto en los diferentes sectores sociales

Los cambios en la forma de acumulación de los '90 profundizan la tendencia a la concentración del ingreso y al crecimiento de las desigualdades, la consolidación de la pobreza en espacios específicos urbanos y regionales. Lo que permite hablar de una nueva cuestión social en la Argentina contemporánea.

La integración social relativamente homogénea del país de precrisis, está cediendo lugar a una sociedad con creciente desigualdad, mientras que la política social abandona el rol consolidatorio de la condición social que ocupara con anterioridad, y se fragmenta en intervenciones territoriales singulares, focalizadas en la pobreza y marginalidad, aportando de esta forma a la segmentación.

La regresividad de la distribución del ingreso se acentúa, en los últimos años, el 40% de la población con menos ingresos muestra una participación menor que en 1991, al iniciarse las reformas económicas. Aunque el ingreso per capita aumentó la pobreza aumentó y al mismo tiempo los pobres se hicieron más pobres, lo cual indica que el patrón distributivo favoreció la concentración.¹⁹

El empleo se estancó, creciendo el empleo precario y el cuentapropismo como refugio para desempleados sin cobertura, se degradó la cobertura social, a la pobreza estructural del migrante interno se le sumó la del asalariado desempleado y el cuentapropista; no sólo se frenó la movilidad ascendente sino que devino movilidad descendente, con situaciones de exclusión.

El país manifiesta una multiplicidad de factores de vulnerabilidad. El proceso de pauperización afecta fuertemente a la clase media, que constituyó un eje de cohesión y punto de referencia de la sociedad argentina, ya que simbolizaba la posibilidad de ascenso social, la posesión de atributos educativos y culturales que la diferenciaban de la clase dominante como de los escalones inferiores de la estructura social.²⁰

La situación es seriamente desfavorable para los sectores más bajos. En los últimos años las bondades distributivas del crecimiento económico alcanzaron casi exclusivamente a los hogares de medios y altos ingresos. Los hogares debieron hacer un mayor esfuerzo económico individual en el mercado y doméstico al interior de los hogares, incrementando la autoexplotación familiar, así como un déficit en la reproducción de la fuerza de trabajo, ya que generalmente realizan tareas de mayor intensidad y desgaste físico.

Esta situación se agrava por las restricciones ocasionadas por la falta de dinero, produciendo el efecto de insularización: al no existir recursos para movilizarse se reducen drásticamente las posibilidades de encontrar trabajo, y transforma al barrio en lo conocido y familiar, al mismo tiempo que la autoinsularización de los sectores altos ingresos, que sienten con inquietud el crecimiento de los pobres.²¹

Desempleo y políticas de empleo en Río Negro

En Río Negro la fruticultura es el principal motor de la actividad económica provincial junto con el turismo. La región Alto Valle concentra algo más que la mitad de la población provincial y es un importante mercado laboral estacional, que atrae migrantes y aportes inmigratorios, particularmente chilenos.

La década del 80, a diferencia de la del 60 y 70, fue un período de escaso crecimiento económico, (por debajo del crecimiento de la población) y de desaceleración del crecimiento poblacional y del aporte migratorio al mismo. Este proceso se da con un aumento de la terciarización y una disminución del empleo y del número de establecimientos en el sector industria.

La década del '80 es, para esta provincia, de crisis económica que afecta el mercado de trabajo en tres dimensiones: a) estancamiento económico que da lugar a la disminución en el ritmo de creación de empleo; b) baja la calidad de los empleos; c) cae la retribución al trabajo. Estos procesos se dan al mismo tiempo con un estancamiento en la inversión. ²²

La evolución del mercado laboral zonal, muestra señales de deterioro desde la segunda mitad de la década del 80: las tasas de desocupación muestran niveles crecientes.²³

Los tipos de desocupación registran un cambio desde mediados de la década, de un desempleo estacional, cíclico, propio de la actividad frutícola, se instala otro de tipo estructural.²⁴

Es importante aclarar que los datos se refieren a la zona Alto Valle, ya que la EPH no se efectúa en otras localidades de la provincia.

Las características cualitativas del desempleo no difieren en demasía de las características del mercado de trabajo nacional, en especial en comparación con otras áreas del interior. Surgen, claramente, los jefes de hogar y los adultos mayores de 40 años como estratos de la PEA con especial relevancia para una política de empleo futura.

Contrariamente a las frecuentes reflexiones que se plantean en ámbitos no especializados, no surge de los datos que se manejan que el sexo femenino, los jóvenes y los activos con menor nivel de educación así como los que poseen calificación profesional conformen grupos de población que

hubieran sufrido más intensamente el agravamiento de la desocupación que se produce durante los noventas.

En materia de cesantía se destaca, además, el papel expulsivo desempeñado por ramas de actividad que han pasado por procesos de reestructuración productiva, así como por el segmento de la pequeña y mediana empresa.

Las políticas de empleo implementadas en la década del '90 en la provincia fueron: el Seguro de Desempleo, los Programas de empleo público transitorios (PIT, Trabajar, Jefes y Jefas), la Formación Profesional y el Servicio de Empleo. A través de la conexión entre oferta y demanda laboral y las políticas informativas relativas a la evolución de la demanda laboral se van constituyendo las respuestas coyunturales del Estado frente a la crisis del empleo.

1. Seguro de Desempleo

Se introduce por primera vez en la Argentina en la segunda mitad de los ochentas por vías de un decreto, posteriormente sancionado con fuerza de ley nacional a comienzo de los noventas.²⁵ La normativa legal es sumamente restrictiva con respecto a los requisitos que debe reunir un activo desocupado para optar por el beneficio. Y su cobertura resulta tan baja que cabe sostener que, a los fines prácticos, la Argentina carece de un seguro de desempleo.²⁶

2. Programas de Empleo Público de Emergencia

Consisten en una oferta de una inserción temporal en el mercado laboral y de formación o reconversión laboral, particularmente orientados hacia los sectores con necesidades básicas insatisfechas, a fin de contribuir a mejorar el perfil ocupacional y el acceso a bienes y servicios. Las contraprestaciones están vinculadas con el perfeccionamiento ocupacional y/o trabajos vinculados con el desarrollo local y comunitario. Los PIT tuvieron una gran diferencia con los posteriores, ya que estaban enmarcados en los contratos posteriormente conocidos como "basura" y a los que se denominó de promoción del empleo.

Con sus variantes (Trabajar II y III y Servicios comunitarios -SERCOM II-), los planes se orientaron básicamente, hacia la obra pública (arreglos de escuelas, reparaciones y terminación de salones comunitarios) y generalmente, se trataba de combinarlos con otros programas provinciales que necesitaban mano de obra, comedores y roperos comunitarios, copa de leche.

La Dirección de Empleo, Formación y Capacitación Laboral, elaboraba los proyectos para los Municipios, Comisiones de Fomento, ONGs, e inclusive para los organismos provinciales que presentaban demanda.

Los proyectos se aprobaban en el seno de una mesa regional de empleo, integrada por los gerentes de empleo, los directores de empleo o rango similar de la provincias y técnicos nacionales del Ministerio de Trabajo. Los parámetros para la asignación presupuestaria de las regiones eran, en primer lugar los índices de NBI y niveles de pobreza, sumado a otros datos menos definitorios.

3. Servicio de Empleo

Surge en 1983 por iniciativa de la Secretaría de Trabajo y Acción Social.

El sistema cubre la registración de la oferta y demanda laboral, procesando las solicitudes presentadas en las delegaciones de la Subsecretaría de Trabajo., con las solicitudes y los perfiles laborales se efectúa una compatibilización o "casamiento" de datos.

A partir de la registración tanto de empresas y perfiles de capacidad requeridos como de características socioocupacionales de las personas buscando empleo, el sistema brindará abundante información estadística con la que será factible orientar la política de empleos dentro del ámbito provincial, detectar necesidades de capacitación, identificar para cada área la existencia de recursos locales disponibles y la demanda de las empresas y colaborar en la orientación de los flujos

migratorios internos.

4. Formación Profesional

Estos programas se orientan a disminuir el impacto provocado por las caídas de los ingresos de los sectores más vulnerables como consecuencia de la pérdida del empleo y dar respuestas efectivas a los proyectos de inversión social en las distintas localidades.

Durante la década hubo programas específicos destinados a este fin, pero también los programas de empleo público de emergencia permitían en su contraprestación dirigir la actividad hacia la formación.

A manera de conclusiones

En la política provincial de empleo -que no difiere en demasía de la política nacional- y que hemos podido sintetizar en cuatro estrategias (el seguro de desempleo, los programas de empleo público de emergencia, el servicio de empleo y la formación profesional) están presentes tres mitos generalizados durante toda la década del noventa en el país -en el campo específico de la política de empleo-, que reproducen la lógica neoliberal de entender al mercado como el principal organizador de la economía, y por ende, de la sociedad.

El primero tiene que ver con que el desempleo se entiende como un desequilibrio en el mercado laboral derivado de regulaciones que no permiten que el mismo "ajuste" libremente oferta y demanda a un nivel de salario de "equilibrio". De aquí, la solución sería lineal: abaratar el costo de contratación de la mano de obra mediante la disminución del costo laboral.

Asociada esta visión, la flexibilización de la relación laboral constituye el mecanismo idóneo para superar el elevado nivel de desempleo actual.

Este argumento se plantea normalmente con referencia a las restricciones legales que limitan la entrada y salida de una ocupación (la denominada "flexibilidad externa")²⁷.

Este concepto está referido a las salidas propuestas para los planes de emergencia ocupacional pública que tienden a plantear su conversión en subsidio al empleo marginal.

Esta concepción "neoclásica" del mercado de trabajo como mercado que sin regulaciones externas logra su punto de equilibrio, también preside la política provincial de Servicio de Empleo, asentada en el supuesto que una mayor información brindada a oferta y demanda deviene, no sólo en mayor transparencia del mismo, sino que facilita a la "mano invisible" la correcta regulación de la balanza.

Una segunda cuestión está referida a la "panacea universal" de la formación como condición ineluctable de empleabilidad. En realidad no puede sostenerse que el elevado nivel de desocupación actualmente existente se origine mayoritariamente en la existencia de puestos de trabajo potenciales o latentes que no pueden concretarse por la falta del tipo de recurso humano especializado requerido. El único efecto inmediato en materia de empleo es que "el individuo beneficiado se adelanta en la cola de desocupados, sin modificar su número".

La tercer cuestión hace referencia a la conversión de los programas públicos de emergencia ocupacional en un verdadero seguro de desempleo paralelo al ya existente. Dicho cambio se hizo evidente en la masividad alcanzada por el plan Jefes y Jefas. No puede sorprender que -según la evidencia fragmentaria disponible y a falta todavía de una información comprensiva y sistemática- ese Plan se haya reducido a operar una transferencia de ingresos. Por cierto necesaria, sin que se verifique en forma generalizada una contraprestación laboral.

Esta política, en su implementación y especialmente con respecto a la contraprestación, ha sido condicionada por tres factores.

Por un lado, una manifiesta actitud inercial de parte de los técnicos y funcionarios involucrados, con

respecto al tipo de intervención pública que se venía realizando desde principios de los noventas. No parece haberse percibido que el enorme aumento de la escala de operación y la urgencia de su puesta en marcha conformaban modificaciones mayores de la experiencia anterior.

En segundo término, no parecen haber sido ajenos a la decisión tomada ciertos valores culturales o necesidades de imagen de la gestión política, que tienden a considerar poco deseable el otorgamiento de un subsidio sin contraprestación laboral (esto es, gratuitamente). Este es un criterio conocido sobre el que no se plantea aquí una objeción de principio, pero es evidente que la validez del mismo está implícitamente referida a una situación de relativa normalidad del funcionamiento social, lo que no es el caso argentino actual.

En tercer término, y vinculado con lo anterior, puede haber operado una presión tácita de los organismos financieros internacionales en la dirección de la concepción de diseño aplicada, lo que no deja de ser paradójico ya que, hasta el momento, este plan se financia con recursos internos. (Monza, 2002)

Notas

1 GORZ, A.: Metamorfosis del trabajo. Madrid. Ed. Sistema, 1991.

2 CASTEL, Robert: La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires, Paidós, 1997.

3 "Joseph Stiglitz cuenta que los especialistas del Fondo "copian y pegan". Él cuenta un caso en el que en un programa de ajuste hasta se olvidaron de cambiar el nombre del país. Porque no importa el país, es un ajuste monolítico." en Revista Veintitrés, 26 de junio de 2003.

4 En CORAGGIO, J.L (op.cit) pg. 81

5 Ver LOVUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto. "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador"; Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila - CIEPP, 1998. pg. 163

6 CORTES, Rosalía y MARSHALL, Adriana (op.cit.) pg. 7

7 Ver CORTES, Rosalía y MARSHALL, Adriana: "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90" XXI International Congress of the Latin America Studies Association (LASA) Chicago, 1998. pg. 18

8 Ver GRASSI, Estela: "Procesos políticos-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas"; en Sociedad N°16, Bs As, 2000. pg. 51

9 Ver ANDRENACCI, Luciano: " Miseria de la política social argentina"; en Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social. Rosario (en prensa) pg. 18

10 Idem. 4

11 CORTES, Rosalía y MARSHALL, Adriana (op.cit.) pg. 11

12 BECCARIA, Luis y LOPEZ, Néstor: "Sin trabajo". Bs.As. Unicef/Losada, 1996

13 Al analizar las trayectorias de desocupados, luego de tres años, se encuentra que un tercio continúa en esa situación, por efecto del desaliento; el grupo privilegiado que vuelve a conseguir empleo, lo hace en puestos asalariados no registrados o carentes de los beneficios de la seguridad social, o en ocupaciones por cuenta propia sin calificación profesional. Estas estrategias (empleos intermitentes-changas) tienen altas probabilidades de acceder a bajas remuneraciones y caer nuevamente en el desempleo. ver SALVIA, Agustín y HERRERA GALLO, Gustavo: El trabajo en recesión: movilidad de la fuerza de trabajo y características de los nuevos empleos (97/2000) en Laboratorio. Informe de coyuntura laboral. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Ftd. de Cs.Sociales, UBA. Año 2 N°6. 2001

14 LOVUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (op.cit.) pg. 168

15 BATTISTINI, Osvaldo.: Convenios Colectivos y Flexibilidad laboral. La negociación por el poder. II Congreso Nacional de Ciencia Política. Nov. 95.

16 BATTISTINI, Osvaldo (op.cit) pg. 1

17 Trabajo colectivo UBACyT AS 058 : Las nuevas reglas de juego en Laboratorio (op.cit.)

18 Ver BATTISTINI, Osvaldo.(op.cit).

19 LOVUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto. (op.cit) pg.170

20 LVOVICH, Daniel "Colgados de la sogá. La experiencia del tránsito desde la clase media a la nueva pobreza en la ciudad de Buenos Aires" en ANDRENACCI(op.cit) .pg 15

21 CRAVINO, M.Cristina; FOURNIER, Marisa; NEUFELD, Ma.Rosa y SOLDANO, Daniela: "Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del conurbano bonaerense"; en ANDRENACCI, Luciano (organizador): Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea; Documentos de Trabajo del ICO/UNGS (en preparación).

22 DOCUMENTOS DE TRABAJO: Modernidad y Políticas Sociales. LA SERNA, Carlos. Director GOMIZ GOMIZ, Antonio. Co-Dtor. UNC-UNCo.2002

23 Los datos extractados en los presentes acápite corresponden a: CONIGLIO, Carmen F. "Aplicación de políticas nacionales de empleo. Algunos criterios de evaluación y formulación de propuestas". Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Agosto de 1994.

24 En 1993 las tasas de desocupación fueron de 7% en marzo, pico de la actividad frutícola, cuando la media nacional era de 9,9%, y 13% en septiembre, baja de la actividad, con una media nacional de 9,3%. El desempleo estructural, se hace más dramático cuando afecta una comunidad en su totalidad, como el caso de Sierra Grande por la liquidación de la Empresa Hierro Patagónico (HIPASAM), o Catriel por la privatización de YPF.

25 El seguro de desempleo argentino es de base contributiva, como es habitual internacionalmente, y se financia con una contribución porcentual sobre la nómina salarial (una parte de la contribución originalmente destinada a financiar el salario familiar).

26 Frente a un volumen de desocupación en el orden de 2,5 millones de personas en octubre de 2001, la cobertura del seguro fue del 6%. Nunca ha llegado a superar la cota de 150 mil personas a nivel nacional.

27 En realidad, la idea de flexibilización laboral incluye, al menos, un segundo aspecto que tiene que ver con las restricciones que pueden dificultar la reorganización de los procesos de trabajo. (Monza, 2001)