

Ab. Hugo Rodrigo Serra

Adscripto Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María

hugorodrigoserra@gmail.com

EL SECTOR INFORMAL URBANO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO DURANTE LA CONVERTIBILIDAD.

I-INTRODUCCIÓN

El Sector Informal ha representado tradicionalmente una masa significativa de la Población Económicamente Activa (PEA) en América latina. La venta callejera de productos, los innumerables servicios personales de toda índole y la proliferación de personas que viven de la comercialización de bienes artesanales o del reciclaje de basura, entre otras actividades, constituyen la forma de subsistencia diaria de gran cantidad de familias. Esta realidad nos lleva a reflexionar sobre las respuestas que se han dado desde el estado hacia una parte de la población excluida de los beneficios del desarrollo económico.

El objeto del presente trabajo se trata de analizar en qué medida las políticas públicas de empleo implementadas durante la vigencia del régimen económico denominado de “convertibilidad” se adecuaron a la problemática del Sector Informal Urbano, esto es tratar de dilucidar si las políticas de empleo desarrolladas durante el período de análisis contemplaron el contexto, las características y el proceso de formación de este sector.

Para ello analizaremos primero el contexto político económico, analizando el período de la convertibilidad, el cual se inscribe dentro de la estrategia de desarrollo aperturista.

Luego se analizará al fenómeno del Sector Informal Urbano, sus características, su conformación, su situación socioeconómica y el proceso que lleva a su formación.

Finalmente, se analizarán las políticas públicas de empleo que se aplicaron durante la década analizada, tanto en el diagnóstico respecto de la problemática del empleo como en sus postulados teóricos y su aplicación práctica.

II-EL MODELO DE ACUMULACIÓN DE LA CONVERTIBILIDAD¹

La convertibilidad forma parte de un modelo de acumulación distinto al que predominó a lo largo de la mayor parte del siglo XX en Argentina. Con este nombre se denomina al período dentro de la estrategia de desarrollo conocida como “valorización financiera”, desarrollada desde 1976 en adelante, que tuvo comienzo con la estrategia de estabilización aplicada con la sanción de la ley de convertibilidad cambiaria en 1990 hasta su derogación a comienzos del año 2002. La convertibilidad forma parte de la estrategia de desarrollo denominada “aperturista” o “valorización financiera” la que se caracterizó, entre otras cosas, por la primacía de los sectores especulativos de la economía por sobre los sectores productivos, en contraposición con la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones que le precedió.

A partir de la década del 30' del siglo XX la Argentina experimentó una sostenida expansión de la actividad industrial producto de la crisis financiera internacional. Este factor externo provocó una fuerte caída en los precios de las exportaciones agropecuarias, produciendo una abrupta caída del producto y el empleo actuando como impulso para la industrialización, la que se incentivó desde el estado con la finalidad de paliar los inconvenientes planteados por la crisis. Dicha expansión se sostuvo luego como consecuencia necesaria de la segunda Guerra Mundial, debido a la escasez de bienes industriales que se importaban desde los países contendientes ubicados en el centro dinámico de la economía mundial. Este modelo continuó al final de la guerra por las políticas expresas del peronismo en ese sentido, prolongándose luego de su derrocamiento en parte debido al peso adquirido por la industria en el total de la PEA² y en parte el volumen de negocios de la oligarquía que había diversificado sus inversiones del agro hacia la industria y de las empresas transnacionales que lideraron aquellos sectores y ramas de la industria que no estaban al alcance del capital nacional. Tanto por decisión política en pos de la estabilidad social, debido a la cantidad de empleos que de ella dependían y su peso en total del producto nacional, como por la importancia de las inversiones de los Grandes Grupos económicos locales y las terminales de empresas extranjeras esta estrategia se mantuvo hasta la irrupción de la dictadura militar en 1976.

Por las propias características del proceso de industrialización local fue gestándose una “estructura de productividades heterogénea” o “modelo de dos sectores” o “estructura productiva desequilibrada” o “Enfermedad Holandesa Evolutiva”³. En esa estructura convivían dos sectores, por un lado un sector agropecuario económicamente

¹ “El concepto de modelo de acumulación remite a las estrategias de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista (como se genera, cuáles son los elementos que condicionan su dinamismo, como se distribuye el excedente) y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento histórico determinado.” (TORRADO, Susana. Op. Cit)

² PEA (Población Económicamente Activa). Se amplía en el punto III

³ Terminología tomada de Daniel AZPIAZU (op. Cit.)

concentrado, con una declinante ocupación de mano de obra, con una importante ventaja comparativa y demanda internacional de sus productos, a la par de un sector Industrial más diversificado, con una creciente y sostenida ocupación de mano de obra, ineficiente y sin ventajas comparativas, donde por las razones apuntadas en el párrafo anterior el estado se apropiaba de parte de la renta agropecuaria (ya sea mediante la nacionalización del comercio internacional de granos, disparidades cambiarias, derechos a la exportación y similares) a favor del sector sin ventaja comparativa, persistiendo una importante diferencia entre los costos de los dos sectores. Por otra parte, la producción industrial se concentró en la fabricación de bienes intermedios de consumo o consumo durable en el mercado local. Esta estructura generó un proceso de crecimiento con fluctuaciones (“Stop and go”)⁴ dado que el sector industrial importaba pero no exportaba y crecía más de prisa que el sector agro necesitando más divisas que las que podía obtener, lo que producía constantes depresiones en el sector industrial. Pese a ello la estrategia sustitutiva se encontraba consolidada a mediados de los 70’ ocupando una importante cantidad de mano de obra a la que repartía beneficios sociales y pagaba salarios.

A partir la irrupción de la dictadura militar en 1976 se impulsa un cambio en el régimen de acumulación, la que busca cambiar el eje distributivo hacia su base política (Grandes Grupos locales, oligarquía diversificada, empresas transnacionales, entre otros), imponiéndose un esquema aperturista de la economía, en el cual el eje central del ordenamiento económico se centró en el capital financiero especulativo en detrimento de la producción de bienes y servicios. A este esquema se lo denominó “Valorización financiera”, que en palabras de Basualdo, *“se trató de un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior. De esta manera, a diferencia de lo que ocurría durante la segunda etapa de sustitución de importaciones, la fuga de capitales al exterior estuvo intrínsecamente vinculada al endeudamiento Externo porque este último ya no constituyó, en lo fundamental, una forma de financiamiento de la inversión o del capital de trabajo sino un instrumento para obtener renta financiera dado que la tasa de interés interna (a la cual se coloca el dinero) era sistemáticamente superior al costo del endeudamiento externo en el mercado internacional...este proceso no hubiera sido factible sin una modificación en la naturaleza del Estado que, desde este punto de vista, se expresó al menos en tres procesos fundamentales. El primero de ellos radicó en que gracias al endeudamiento del sector público en el mercado financiero interno –donde es el mayor tomador de crédito– la tasa de interés en dicho mercado superó sistemáticamente al costo del endeudamiento en el mercado internacional. El segundo consistió en que el endeudamiento externo estatal fue el que posibilitó la fuga de capitales*

⁴ AZPIAZU Op. Cit.

locales al exterior, al proveer las divisas necesarias para que ello fuese posible. El tercero y último fue la subordinación estatal a la nueva lógica de la acumulación de capital por parte de las fracciones sociales dominantes, que permitió que se estatizara, en determinadas etapas, la deuda externa privada.”(BASUALDO, Eduardo M. Op. Cit.).

De esa manera las divisas que los grupos dominantes del capital empleaban en financiar la producción industrial se orientaron hacia las más lucrativas actividades financieras, dejando de invertirse esos recursos en emprendimientos orientados a la producción y centrándose en obtener ganancias a partir de diversos negocios financieros. Ello redundó en un cada vez más creciente proceso de desindustrialización, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo directos e indirectos.

En ese período se congelan los salarios y se comienza a liberalizar la economía mediante la reducción de los aranceles a la importación, se busca igualar la tasa inflacionaria local con la internacional estableciéndose un esquema de devaluación decreciente y se emprende una reforma financiera quitando restricciones al ingreso de capitales desde el exterior, mayoritariamente por corto plazo y con elevadas tasa de interés, así como también a su egreso. Como ya se vio, al existir una diferencia entre las tasas locales de interés y la externa se tomaban créditos en el exterior a una tasa menor de la que prestaban en el país remitiendo la diferencia al exterior.

En ese contexto la industria sufre una crisis profunda debido al atraso del tipo de cambio y la apertura al ingreso de productos importados, y las altas tasas de interés llevaron a las empresas a niveles de endeudamiento inusitados.

Este esquema comienza a mostrar serias dificultades a partir de 1982 con la moratoria unilateral de la deuda externa mexicana. A partir de allí los EEUU, para preservar su sistema financiero, buscan que la banca transnacional deje de ser la principal acreedora de la deuda externa generada en América Latina, impulsando la transferencia de sus deudas al sector público. Esto se lleva a cabo mediante la transferencia de la deuda externa privada al sector público mediante la instrumentación de un sistema de seguros de cambios, por el cual es el estado es quien aparece como acreedor de los pasivos generados por el sector privado.

Asimismo los organismos internacionales de crédito, en sintonía con los acreedores, redujeron el financiamiento a la región e impulsaron el cobro de intereses y la amortización del capital de las deudas, estableciendo también reservas para paliar las posibles consecuencias de una cesación de pagos generalizada en la región. A partir de 1985 los acreedores comenzaron a rescatar el capital de las deudas nacionalizadas por el estado argentino planteando, frente a la notoria insolvencia del estado, el pago del mismo con los activos pertenecientes al sector público rico, en ese momento, en empresas de capital estatal.

El estado argentino ingresó en una moratoria de hecho hacia 1988 no habiéndose desprendido de las empresas públicas, sucediendo el estallido hiperinflacionario de 1989 con una corrida bancaria incluida, contexto este en que se produce el recambio constitucional de las autoridades argentinas.

Sin abandonar los lineamientos generales planteados a partir del cambio en el modelo de acumulación, el nuevo gobierno centró sus esfuerzos en la estabilización de la economía y la solución del acuciante problema de la deuda externa, ahora en manos estatales. En un contexto en el cual el estado se presentaba como un gigante acosado por deudas, que no podía controlar la creciente inflación, cargado de empresas prestatarias de servicios públicos cuya eficiencia era puesta en duda de manera creciente, se buscó la estabilización de la economía y una reforma estructural. Con el dictado de la ley de convertibilidad se fijó una paridad cambiaria nominal entre el peso y el dólar, garantizada por el banco central, centrandose las reformas estructurales sobre tres ejes fundamentales: la privatización de las empresas públicas, la profundización de la apertura hacia el exterior para los bienes y servicios transables producidos en el país y la desregulación del mercado interno. De esta manera el sector público necesitaba de permanentes superávits fiscales para sostener la paridad cambiaria, siendo el producido de la venta de las empresas públicas una fuente fundamental del financiamiento del sistema de paridad cambiaria propuesto.

En consonancia con lo anterior se declara la emergencia del sector público nacional y se promulga la ley de reforma del estado, privatizándose las empresas estatales de telecomunicaciones, transportes aéreos, petroquímica, explotación petrolífera, gasífera, carbonífera, carreteras, transportes ferroviarios, terminales portuarias, siderúrgicas, elevadoras portuarias, servicios públicos (energía, aguas, saneamientos), transfiriéndose en alguna medida la facultad de fijar las tarifas y precios por los servicios y productos, implementándose a la vez sistemas de retiros voluntarios de los empleado o cesanteando a gran parte de ellos.

Por otra parte y paralelamente con la apreciación de la moneda local que hizo perder competitividad a importantes sectores productores de bienes transables, se removieron restricciones a la oferta de bienes y servicios y se redujeron drásticamente las barreras arancelarias para el ingreso de bienes importados (descendiendo en promedio del 26,5% al 11,7%)⁵, se derogaron algunos regímenes de promoción industrial (aluminio, siderurgia, naval, aeronáutica), se desplazó la preferencia de productos nacionales por parte del estado y sus contratistas y se modificó la matriz insumo-producto en la industria automotriz en detrimento del porcentaje de componentes nacionales.

Esta estrategia tuvo consecuencias respecto de los índices de actividad, de empleo, la desocupación y la subocupación, que expondremos a continuación.

⁵ NOCHTEFF, Hugo. Op. Cit.

III-LA CONVERTIBILIDAD Y EL EMPLEO

Valga aquí una aclaración metodológica. Las mediciones del empleo a las que nos referiremos se llevaron a cabo mediante la Encuesta Permanente de hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicha encuesta se relevó un mínimo de dos veces al año en un total de 25 aglomerados urbanos hasta 1994 y de 28 desde 1995, que representan el total de las provincias del país. Dicha medición enfrenta una primera limitación dado que quedan fuera de ella las zonas rurales y pequeñas ciudades del interior, por lo que debe restringirse el análisis de las estadísticas sólo a la población urbana. Por otra parte se puede sostener que el comportamiento de las poblaciones del interior, respecto de su actitud frente al empleo, es distinto que en los grandes aglomerados urbanos pero igual a las ciudades de las provincias que sí se relevan, por lo que se considerará que los aglomerados urbanos no relevados de cada provincia se comportan de manera similar a los relevados. Asimismo en el caso de Buenos Aires la EPH se releva en los partidos conurbano, Gran La Plata y Bahía Blanca, por lo que se supone que los partidos que rodean el conurbano se comportan igual que este y los otros dos aglomerados relevados se promedian ponderando la población.⁶

En relación al empleo, la EPH releva la tasa de actividad, entendida como porcentaje de las personas que trabajan y/o buscan empleo de manera activa en relación con el total de la población, que se traduce en la PEA (Población Económicamente Activa); tasa de Empleo entendida como el porcentaje de la población que está ocupada en relación a la población total, dicho de otra manera el porcentaje de aquellos que trabajaron como mínimo una hora a la semana por una retribución o quince o más en trabajos no remunerados, dicha tasa incluye subocupados; Subocupación horaria o visible entendida como la población ocupada que trabaja menos de 35 horas y desea trabajar más, medida en relación a la PEA y Desocupación, personas que no tienen trabajo y buscan empleo activamente en relación a la PEA.⁷

Desde la instauración del régimen de convertibilidad, tomando como base el primer semestre de la EPH (mayo de 1990) hasta su salida, (primer semestre de 2002), la tasa de actividad aumentó en un 2,7%, el empleo disminuyó en un 2,9%, la desocupación aumentó en un 12,9%, la subocupación horaria aumentó en un 9,3%, doblando sus valores desde el comienzo hasta el final de la serie. Mientras la PEA creció durante el período, la tasa de empleo disminuyó y la desocupación y la subocupación crecieron en proporciones considerables, aumentando el doble desde a lo largo de la vigencia del régimen. Del total de

⁶ Cfr. IÑÍGUEZ, Alfredo Op. Cit.

⁷ Ídem anterior.

la PEA al comienzo del período el 17,9% de las personas tenían problemas de empleo, pasándose al 40,1% en doce años.⁸

Ahora bien, no todas las personas que figuran como “ocupadas” en la EPH lo están en relación de dependencia y/o dentro del marco de la legislación laboral vigente, como podría suponerse. Una parte sustancial de ellas no trabajan en empresas formales en relación de dependencia, con un salario adecuado a un convenio, con beneficios y aportes de la seguridad social, con limitación de horas, vacaciones y asignaciones familiares, sino que por las características propias del relevamiento figuran en esa condición personas que se encuentran en una relación laboral no registrada o lo hacen por cuenta propia sin relación de dependencia o bien se trata de personas que debieron desarrollar una estrategia de supervivencia “inventando” un puesto de trabajo.

IV-OCUPADOS Y EXCLUÍDOS

En el contexto económico social descrito anteriormente, donde la industria dejó de ser el eje ordenador de la economía, se privatizaron empresas públicas con la consiguiente cesantía o “retiro voluntario” de gran parte de sus empleados y con un aumento sostenido de la des y subocupación, los nuevos desocupados debieron de buscar medios de subsistencia en actividades de refugio que les permitiesen subsistir.

Los nuevos desocupados debieron desplegar estrategias para garantizar su supervivencia, ya sea destinando parte de la indemnización o de los recursos con los que contasen para conseguir un nuevo empleo o inventar un puesto de trabajo con el poco capital con el que se tenga disposición. Una persona que ha perdido el empleo debe continuar con su sustento y el de su grupo familiar, pero la propia búsqueda de empleo demanda tiempo y recursos para hacerlo, viajes hacia los lugares donde se necesite mano de obra, tiempo para la búsqueda, etc, por lo que no todos pueden destinar tiempo y dinero para ello, sino que por el contrario, las personas que no disponen de capital para sobrevivir largos períodos de inactividad deben diseñar estrategias alternativas con las que ganar el sustento, creando un *“conjunto de puestos de trabajo generados por la fuerza de trabajo excluida del sector moderno”*⁹. También se califica a este sector como “Empleo Marginal” rótulo que *“define a un conjunto de posiciones ocupacionales emergentes de la forma específica que asume la articulación del modo de producción capitalista en sociedades dependientes (como es el caso de la argentina). Se caracteriza porque en él refluyen trabajadores con baja o nula calificación y/o instrucción formal, quienes, por carecer de alternativas de inserción estable en la esfera capitalista o en la producción mercantil (es decir, por hallarse permanentemente excluidos de las mismas) se ocupan en forma*

⁸ Fuente INDEC Serie histórica (ver cuadro I)

⁹ CARBONETTO, Op. Cit.

ocasional, sea vendiendo su fuerza de trabajo en faenas propias, por ejemplo, de la construcción o el transporte de carga, sea en la oferta callejera de bienes o servicios de la más diversa índole, es decir, en actividades de productividad prácticamente nula que les reportan ingresos mínimos (rayanos a veces en la mendicidad). Obviamente desde el punto de vista de su posición social, estos trabajadores constituyen la capa inferior de la clase obrera”¹⁰.

Podemos decir que se trata de excluidos del mercado laboral moderno que han buscado el sustento en actividades de refugio, creando puestos de trabajo con escaso capital, no desempeñándose en el sector moderno de la economía pese a aparecer como ocupados, teniendo ingresos mínimos y ubicándose en la base de la pirámide socio ocupacional, por lo que resultaría más adecuado designarlos como “*autoempleados precarios*”¹¹.

Observamos al Sector Informal Urbano no sólo como un segmento estático de la realidad social, sino como un proceso que produce y reproduce situaciones de pobreza, donde quienes lo padecen ingresan en él por exclusión del mercado laboral, inventan un puesto de trabajo con el capital que disponen para ello y dependen de las circunstancias propias de su situación.

En primer lugar se trata de puestos de trabajo creados desde una necesidad apremiante, con un exiguo capital inicial, normalmente proveniente de una indemnización o ahorros, y nulas posibilidades de obtenerlo en el circuito financiero, por lo que o bien carecen de capital inicial o el mismo es exiguo. Una persona que ha perdido el empleo, normalmente no posee otros bienes que no sea su fuerza de trabajo (fuera de su vivienda o enseres) y/o el equivalente a la indemnización por despido para sufragar los costos iniciales de esta estrategia de supervivencia. Asimismo, estas personas carecen de los activos necesarios y los requisitos exigidos para poder acceder al mercado de capitales en la cantidad necesaria para financiarse, ingresando en un verdadero círculo vicioso donde se inventan puestos con muy poco capital y no se puede acceder al crédito por falta de capital o bienes, dado que normalmente carecen de bienes que puedan servir de garantía en el sistema financiero o bien los mismos son insuficientes, por lo que con el poco capital empleado en el inicio de la empresa informal se debe optar por tecnologías baratas a las que se puedan acceder con poco capital. Estas tecnologías usualmente tienen una relación baja entre capital y trabajo, y por consiguiente una baja productividad y rentabilidad. Esta característica nos señala otra de las aristas del SIU, dada la baja productividad del sector usualmente quienes militan en él desarrollan largas jornadas laborales, de hasta 62 horas semanales como manera de compensar la baja productividad.

¹⁰ TORRADO, Op. Cit.

¹¹ CARBONETTO, Op. Cit.

A su vez los bienes o servicios, producidos en las condiciones ya señaladas, que ofrece el sector informal ya existen en el mercado y son producidos o prestados por empresas que operan con tecnologías más avanzadas, con una relación mayor entre capital y trabajo y más productivas, enfrentando el problema de su inserción en el mercado. Quien opera en este sector se ve constreñido a producir bienes que no produzca el sector formal de la economía o bien se diferencien de ella, con los condicionamientos tecnológicos ya señalados, artesanalizándolos o desempeñarse en actividades del sector servicios que es poco exigente en cuanto calificación y tecnología necesaria. De esta manera el SIU se orienta hacia ramas que exigen una baja relación de capital por hombre produciendo productos artesanales o bien relaciones bajas de capital y trabajo como en el sector servicios, por ello resulta habitual que las empresas informales se dediquen a la venta callejera, limpieza de parabrisas en las esquinas, elaboración de comidas caseras, jardinería y afines, reparaciones ligeras, mantenimiento, etc. De esta forma la estructura tecnológica se segmenta en dos sectores: uno de altos tramos en la relación entre capital y trabajo (el denominado sector formal) y otro de baja relación de no más de 10.000 u\$s¹² por puesto de trabajo.

Finalmente otra limitación que enfrenta el SIU, también derivada de su condición de actividad de refugio y no de empleo genuino, es la dependencia de sus ventas del sector formal de la economía. La Argentina posee un modo de producción capitalista en su fase mercantil simple, donde la relación salarial capitalista aparece como principal en la articulación del modo de producción¹³, esto significa que gran parte de la distribución de la riqueza generada se opera mediante el salario que los dependientes emplean en la satisfacción de sus necesidades. En definitiva el sector informal depende en gran medida de las ventas que genere a los asalariados del sector formal de la economía dado que este último constituye la masa estable de divisas que se gastan en bienes y servicios, por lo que las ventas del SIU dependerán en gran medida de la demanda del sector moderno de la economía y las fluctuaciones en los niveles salariales y de ocupación del sector formal repercutirán de manera directa en las ventas del sector informal. En un contexto largamente recesivo como el de la convertibilidad, con destrucción de empleo y depresión salarial el SIU se deprime constantemente perdiendo su capacidad de contención de una creciente masa de desempleados que busca refugio en estas actividades.

El conjunto de esta actividad resulta difícil de magnificar por las limitaciones propias de la EPH, esto es porque solo se releva si la persona trabajó y cuántas horas, lo que no nos dice nada respecto de las condiciones de empleo, si lo fue en relación de dependencia, el ingreso etc., así como otros datos que permitan dilucidar si quien se registra como “ocupado” se trata de un empleado o de un autoempleado precario. Las maneras de dimensionar el SIU pueden ser una encuesta diseñada especialmente que

¹² Cfr. CARBONETTO, Op. Cit.

¹³ Cfr. TORRADO, Op. Cit.

reconozca las características propias del fenómeno (historia laboral e invención del puesto de trabajo), medición de capital por hombre o la utilización de una “variable Proxy” usando la EPH. En la Argentina no hay registros o estadísticas que midan la dimensión del SIU, la tercera alternativa fue utilizada en un estudio llevado a cabo por Néstor López y Alfredo Monza¹⁴ arrojando que en 1994 el 28,9% de las personas registradas como ocupadas eran en realidad autoempleados, arrojando una encuesta específica realizada en Quilmes por la Universidad que casi un tercio de las personas que aparecen como empleadas militan en realidad en el Sector Informal Urbano.

Por la propia dinámica del proceso de formación del SIU que se ha descrito, sumado a sus características particulares (bajos ingresos, baja productividad, limitaciones de mercado, estrategia de supervivencia), concluimos que el mismo es consecuencia de los problemas de empleo atravesados durante la vigencia del régimen de convertibilidad, debiendo centrarnos a continuación en las políticas desplegadas desde el estado para afrontar los problemas de empleo en ese período.

V-LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Durante la vigencia de la convertibilidad las explicaciones ensayadas desde las esferas oficiales, respecto de los crecientes problemas de empleo, sirvieron de base para la formulación de las políticas al respecto. Dichas explicaciones tenían como argumento central el constante el aumento de la oferta de trabajo.

De esa manera se sostuvo que se trataba de un desempleo “friccional”, por un desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, dado que con la recuperación económica registrada a principios de la década del 90’, el aumento de la productividad y la estabilización de la economía, más personas se convertían en demandantes de empleo y no eran absorbidas inmediatamente en el mercado laboral. A estas explicaciones se sumaba la racionalización del empleo público y la privatización de las empresas estatales que habían incidido negativamente sobre el empleo, adicionándose la incorporación de tecnología al sector privado que dejaba fuera del mercado laboral a personas sin calificación suficiente.¹⁵ Se decía entonces que el elevado costo de los salarios no incentivaba a las empresas a contratar más personal dado las elevadas cargas sociales que contenían, sumado a ello la rigidez de las formas de contratación y las dificultades que la regulación laboral vigente presentaba para organizar el trabajo y los elevados costos de las indemnizaciones por despidos y accidentes laborales representaban una barrera a las empresas a la hora de decidirse a tomar personal. Asimismo se sostenía que el marco regulatorio vigente no se compadecía con las reformas de mercado emprendidas impulsándose su flexibilización.

¹⁴ Desarrollo Económico N° 139, citado por CARBONETTO, Op. Cit.

¹⁵ Cfr. CASTILLO MARÍN, Op. Cit., CARBONETTO, Op. Cit.

Se notará que lo central de los argumentos que explicaban la crisis de empleo giraban en torno del aumento de la PEA, la que habría crecido más rápidamente que la ocupación por el contexto favorable de la economía. En sintonía con las explicaciones ensayadas las políticas de empleo se centraron principalmente en eliminar las rigideces que frenaban la contratación de nuevo personal.

Siguiendo el esquema propuesto por Alaluf¹⁶ podemos diferenciar las medidas tomadas frente a la situación de empleo en tres niveles distintos. Por un lado las medidas macroeconómicas, que tratan de promover un marco favorable a la creación de empleo; por otra parte medidas en el plano jurídico, en el derecho del trabajo, que apuntan a flexibilizar las condiciones de contratación y las llamadas políticas activas de empleo, que son acciones tendientes a la reubicación, mediante la capacitación, educación, formación, orientación, información etc., propendiendo a la rotación en los puestos de trabajo ya existentes.

Por una parte se promovió la reducción de los “costos laborales” derivados de los aportes patronales a la seguridad social, se redujeron los mismos entre un 30 y un 80% dependiendo con la región del país, totalizando un promedio del 40,6%¹⁷, disponiéndose también una rebaja del 50% de los aportes de la seguridad social a quienes utilizaran las nuevas formas de contratación laboral previstas en la ley de empleo y se eliminó el aporte de los empresarios al Fondo nacional de la Vivienda (FONAVI).

En el mismo sentido se introdujeron nuevas formas de contratación laboral con la sanción de la ley de empleo, tratando de incentivar la contratación de personal al evitar los riesgos de tener que sostener personal que no se necesita o de las indemnizaciones derivadas de la extinción del contrato de trabajo, promoviendo estas formas mediante la reducción de las cargas sociales a quienes las empleasen. Dos de las nuevas modalidades de contratación fueron el “fomento del empleo” y “la nueva actividad”, las que tuvieron corta vida. Se trató de modalidades de contratación con una duración determinada, entre 6 y 18 meses y 24 meses respectivamente, para quienes hayan sido despedidos del sector público por racionalización o quienes inicien una nueva actividad, en ambos casos el empresario se beneficiaba con una reducción del 50% en los aportes patronales y se concedía una indemnización de medio salario al finalizar. También se legisló el llamado “trabajo formación” y “práctica laboral”, destinado a jóvenes de hasta 24 años con y sin experiencia previa respectivamente, también con plazos acotados (entre 4 y 24 meses y un año) eximiéndose al empleador del pago de cargas sociales. Otras formas fueron el contrato aprendizaje, destinado a jóvenes sin empleo de hasta 24 años, con una duración acotada entre 3 y 24 meses, relación que no tiene carácter laboral; la modalidad especial de fomento por su parte, estaba destinada a personas mayores de 40 años, mujeres

¹⁶ Op. Cit.

¹⁷ IÑIGUEZ, Op. Cit

y ex combatientes de Malvinas sin empleo, duraba entre 6 y 24 meses y no se abonaba indemnización al finalizar la relación.

Se estableció el trabajo a tiempo parcial y el empleo de temporada, se buscó abaratar los costos derivados de los accidentes y enfermedades laborales con la sanción de la ley de Aseguradoras de Riesgo de Trabajo, que fijaban prestaciones en especie a cargo de las aseguradoras y límites a las indemnizaciones que preveía el viejo sistema del código civil.

Como políticas activas se ensayaron programas que no tuvieron amplia difusión. El programa Intensivo de Trabajo, la contratación de desocupados en obras viales y en programas forestales, redes información para el empleo, etc., tuvieron como finalidad la contratación de mano de obra desocupada, la capacitación para la formación laboral y la información, pero se destinaron pocos recursos y no promovieron la creación de nuevos puestos durables y genuinos.

Como política de sostenimiento de ingreso se creó el “Fondo Nacional de Empleo”, consistente en una suma mensual de un porcentaje entre el 70% y el 85% del salario neto, con un mínimo de \$ 120 y una suma máxima que varió de los \$ 300 a los \$ 400. Dicha suma se abonaba por un período de entre 4 meses, en caso de haber aportado a la seguridad social durante un mínimo de 23 meses en los últimos 3 años, y 1 año en caso de haber aportado íntegramente durante los 3 años anteriores a la cesantía. Este programa, además de no contemplar a las personas que trabajaban en negro, dejaba fuera de su alcance a los regímenes especial como el servicio doméstico y el trabajo agrario.

A grandes rasgos lo que se buscó fue por una parte subsidiar los costos laborales del empresario, y por otra incentivar la contratación de personal mediante la flexibilización¹⁸ de las relaciones laborales, de su régimen y de los costos económicos que podría representar su finalización.

VI-CONCLUSIONES

El cambio en el modelo de acumulación forzado a mediados de los 70' tuvo consecuencias sobre la conformación social argentina. El desplazamiento del modelo sustitutivo, como ordenador de la vida económica del país, se tradujo en un cambio profundo en las relaciones de acumulación desplazando el eje distributivo hacia los sectores de mayores ingresos. Si bien las reformas que llevaron al nuevo régimen de acumulación se

¹⁸ Con el término “flexibilización” hacemos referencia a “las transformaciones de las condiciones de empleo y de trabajo y en particular las condiciones de contratación, de despido, de tipo de contrato de trabajo...” (ALALUF, Op. Cit.)

habían iniciado años antes, durante la etapa de convertibilidad se profundizaron notablemente aumentando sus consecuencias negativas sobre la ocupación y el empleo.

En una lógica donde el mercado primaba sobre las instituciones y la eficiencia de algunos sectores sobre las consecuencias sociales de su desmantelamiento, priorizándose la ganancia de los negocios financieros antes que los emprendimientos productivos generadores de empleo y distribución, no resulta extraño el diagnóstico al que se arribó sobre los problemas de empleo imperantes. Dichos diagnósticos no cuestionaron el modelo de acumulación vigente sino que, por el contrario, los atribuían a circunstancias extrañas a él o a la falta de profundización del mismo.

De acuerdo al propio diagnóstico elaborado acerca de la problemática de empleo desde las esferas oficiales no resultan extrañas las medidas impulsadas para su solución, con las que son coincidentes. Si se partió de la conclusión de que el crecimiento de la desocupación se debía al aumento de la población demandante de empleo y del desaliento de los empresarios para contratar nuevo personal por los altos costes laborales, resulta compatible que se incentivara la contratación de personal, y no la creación de nuevos puestos de trabajo, mediante medidas como la flexibilización de las relaciones y los subsidios a las cargas patronales. También se desprende de la “lógica de mercado” vigente en ese momento el subsidiar a los empleadores y no a los desempleados, tal vez en la creencia de que los problemas se solucionaban alentando, que no interviniendo, a la potencial oferta para que emplee más personas.

Al partirse de la premisa de que debido a la recuperación económica experimentada a principios de la década de los 90’ nuevos contingentes de personas, que antes no eran demandantes de empleo, se incorporaban a la búsqueda de trabajo, las medidas apuntaron significativamente a estos sectores (amas de casa, jóvenes, etc.) como lo demuestran medidas reformas tales como las nuevas formas de contratación, trabajo formación y similares.

De acuerdo con el diagnóstico señalado y a las políticas aplicadas en consecuencia, podemos concluir que ni el sector informal las tuvo como destinatario directo, ni el proceso que lleva a su formación fue tenido en cuenta para su elaboración y aplicación. Si bien la falta de relevamientos y datos precisos sobre el Sector Informal Urbano pueden ser una razón importante para su desatención, esta circunstancia puede funcionar también como indiciaria de la falta de interés oficial sobre la cuestión o de que dicho sector resultaría una manera de cubrir necesidades en el régimen de acumulación vigente en el período analizado.

En un contexto recesivo, sin protección a la producción local, con destrucción de puestos de empleo, donde las posibilidades de encontrar trabajo se retraen significativamente y contingentes de personas pasan a militar en el desempleo debiendo

inventar actividades, con cada vez más escasas posibilidades de encontrar un nuevo empleo, las políticas aplicadas aparecen como redundantes, girando en torno de los puestos ya existentes, no representando una alternativa a quienes deben optar por la informalidad, las changas o la venta callejera, dado que no se presentan como adecuadas para romper el proceso de exclusión laboral.

Dado el proceso de formación del SIU (pérdida del empleo/actividad de refugio con poco capital/no acceso al crédito/baja productividad/dependencia del sector formal), las políticas de sostenimiento del ingreso a los desocupados son las que se presentan como más adecuadas en concordancia con la problemática del sector, dado que las mismas permitirían, en alguna medida, romper su proceso de formación y mantenimiento en él, permitiendo a los nuevos desocupados contar con un ingreso con el que puedan sostenerse en períodos de inactividad, sufragar los costos de la búsqueda de un nuevo trabajo, complementar los ingresos generados en actividades de baja rentabilidad, destinar indemnizaciones no solo al sostén, poder especular con ofertas laborales (formales o no) que se presentan como poco atractivas, etc. Pero estas políticas no fueron la norma sino que se les destinaron pocos recursos y demasiados requisitos para su acceso. Por otra parte, y coherentemente con la lógica imperante, se optó por resignar sumas de las contribuciones patronales que financiaban el sistema de seguridad social para subsidiar nuevas contrataciones en lugar de utilizar esos recursos en programas de sostenimiento de los ingresos para los desocupados.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la importancia y la utilidad de contar con políticas de sostenimiento de ingreso con criterios universalistas y accesibles, con requisitos sencillos para su acceso, que no requieran aportes previos al sistema de seguridad social y que las contraprestaciones que puedan ser exigidas apunten a la capacitación y la reinserción en el mercado de trabajo.

Hugo Rodrigo Serra

CUADRO I

**Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación
Total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante**

Años	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación Horaria	Subocupación Horaria	
					Demandante (1)	no demandante (1)
Mayo 1974	40,6	38,6	5,0	5,4		
Octubre 1974	40,1	39,7	3,4	4,6		
Mayo 1975	40,0	38,6	3,5	5,3		
Octubre 1975	39,7	38,2	3,8	5,4		
Mayo 1976	39,9	37,8	5,2	5,3		
Octubre 1976	38,7	37,0	4,4	5,3		
Mayo 1977	38,8	37,3	3,9	4,1		
Octubre 1977	38,6	37,6	2,7	3,8		
Mayo 1978	38,8	37,2	4,2	5,5		
Octubre 1978	39,0	38,1	2,3	3,8		
Mayo 1979	38,2	37,2	2,6	3,9		
Octubre 1979	38,4	37,5	2,4	3,6		
Mayo 1980	38,3	37,3	2,6	4,5		
Octubre 1980	38,5	37,5	2,5	5,8		
Mayo 1981	38,5	36,9	4,2	5,0		
Octubre 1981	38,3	36,3	5,3	6,0		
Mayo 1982	38,2	35,9	6,0	6,7		
Octubre 1982	38,5	36,7	4,6	6,4		
Mayo 1983	37,4	35,3	5,5	5,9		
Octubre 1983	37,3	35,8	3,9	5,9		
Mayo 1984	37,8	36,0	4,7	5,4		
Octubre 1984	37,9	36,2	4,4	5,9		
Mayo 1985	37,9	35,5	6,3	7,5		
Noviembre 1985	38,2	35,9	5,9	7,1		
Mayo 1986	38,6	36,3	5,9	.		
Noviembre 1986	38,7	36,7	5,2	7,4		
Mayo 1987	39,5	37,1	6,0	8,2		
Octubre 1987	38,9	36,7	5,7	8,5		
Mayo 1988	38,7	36,2	6,5	7,8		
Octubre 1988	39,4	37,0	6,1	8,0		
Mayo 1989	40,2	36,9	8,1	8,6		
Octubre 1989	39,3	36,5	7,1	8,6		
Mayo 1990	39,1	35,7	8,6	9,3		
Octubre 1990	39,0	36,5	6,3	8,9		
Junio 1991	39,5	36,8	6,9	8,6		
Octubre 1991	39,5	37,1	6,0	7,9		
Mayo 1992	39,8	37,1	6,9	8,3		
Octubre 1992	40,2	37,4	7,0	8,1		
Mayo 1993	41,5	37,4	9,9	8,8		
Octubre 1993	41,0	37,1	9,3	9,3	4,1	5,2
Mayo 1994	41,1	36,7	10,7	10,2	4,8	5,4
Octubre 1994	40,8	35,8	12,1	10,4	5,4	5,0
Mayo 1995	42,6	34,8	18,4	11,3	7,0	4,3
Octubre 1995	41,4	34,5	16,6	12,5	7,7	4,8

Mayo	1996	41,0	34,0	17,1	12,6	8,1	4,5
Octubre	1996	41,9	34,6	17,3	13,6	8,5	5,1
Mayo	1997	42,1	34,6	16,1	13,2	8,4	4,8
Octubre	1997	42,3	35,3	13,7	13,1	8,1	5,0
Mayo	1998	42,4	36,9	13,2	13,3	8,2	5,1
Agosto	1998	42,0	36,5	13,2	13,7	8,5	5,2
Octubre	1998	42,1	36,9	12,4	13,6	8,4	5,2
Mayo	1999	42,8	36,6	14,5	13,7	8,9	4,8
Agosto	1999	42,3	36,2	14,5	14,9	9,2	5,7
Octubre	1999	42,7	36,8	13,8	14,3	9,1	5,2
Mayo	2000	42,4	35,9	15,4	14,5	9,5	5,0
Octubre	2000	42,7	36,5	14,7	14,6	9,3	5,3
Mayo	2001	42,8	35,8	16,4	14,9	9,6	5,3
Octubre	2001	42,2	34,5	18,3	16,3	10,7	5,6
Mayo	2002	41,8	32,8	21,5	18,6	12,7	5,9
Octubre (2)	2002	42,9	35,3	17,8	19,9	13,8	6,1
Mayo (3)	2003	42,8	36,2	15,6	18,8	13,4	5,4

(Fuente: INDEC Serie Histórica)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y CITADA

ALALUF, Mateo: *Modernización de las empresas y políticas de empleo* (Ricardo D. Gringas traducción) en "Empleo y Globalización" (Ernesto Villanueva Coordinador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis: *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina en "La argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas". Heymann D y Kosacoff, B Editores – Eudeba – Buenos Aires. 2000*

ASPIAZU, D y NOCHTEFF, H: "El desarrollo Ausente" – FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma – Buenos Aires – 1994.

BARBEITO, Alberto: *Baja inflación, reactivación y mayor desempleo ¿Paradoja o mala praxis? En "Más allá de la Estabilización. Pablo bustos (comp.) Fundación Friedrich Ebert – Buenos Aires – 1995.*

BASUALDO, Eduardo M: "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas, de la sustitución de importaciones a la valorización financiera" en "Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales". CLACSO, Buenos Aires, 2006.

BASUALDO, Eduardo: "Concentración y Centralización del Capital durante la década del Noventa" – FLACSO – IDEP – UNQ. Buenos Aires – 2001.

BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor: *Reconversión productiva y empleo en la Argentina*, en "Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización" Pablo Bustos (Compilador) Fundación Friederich Ebert. Buenos Aires – 1995.

BUSTOS, Pablo: "Argentina. ¿Un nuevo capitalismo emergente?" en *Más allá de la Estabilización. Pablo bustos (compilador) Fundación Friedrich Ebert – Buenos Aires – 1995.*

CARBONETTO, Daniel: *El sector Informal y la Exclusión Laboral*, en "Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina" (Ernesto Villanueva compilador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.

CASTILLO MARÍN, Luis: *Las políticas de empleo frente a la crisis. Diagnóstico y perspectivas en "Empleo y Globalización" (Ernesto Villanueva Coordinador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.*

IÑIGUEZ, Alfredo: *Las dimensiones del empleo en la Argentina*, en "Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina" (Ernesto Villanueva compilador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.

KOSACOFF, Bernardo: *La Industria Argentina, Un Proceso de Reestructuración Desarticulada" en Más allá de la Estabilización. Pablo bustos (comp.) Fundación Friedrich Ebert – Buenos Aires – 1995.*

MARSHALL, Adriana: *Protección del empleo en América Latina: Las reformas de los noventa y sus efectos en el mercado de trabajo en "Empleo y Globalización" (Ernesto Villanueva Coordinador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.*

MARTÍNEZ, Enrique Mario: *Políticas de promoción del empleo en Argentina en "Empleo y Globalización" (Ernesto Villanueva Coordinador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.*

POK, Cynthia: El mercado de trabajo. Implícitos metodológicos en su medición. En "Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina" (Ernesto Villanueva compilador) Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 1997.

TORRADO, Susana: Estructura social de la Argentina: 1945-1983. 2 edición (1994) Ediciones de la Flor, Buenos Aires 1994.

VINOCUR, Pablo y HALPERÍN, Leopoldo: Pobreza y políticas sociales en argentina en los años 90, en "Serie Políticas Sociales N° 85" CEPAL Santiago de Chile, 2004.