

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA**

**Tesis de la Carrera de Doctorado en Ciencias
Jurídicas.**

**“CRISIS DEL MUNDO DEL TRABAJO Y
LEGISLACION SOBRE EMPLEO.**

Un análisis crítico de la política de empleo en la Argentina”

Autor : Daniel Alejandro Cieza

Director: Dr. Felipe Fucito

2005

Tesis del Doctorado en Ciencias Jurídicas.

CRISIS DEL MUNDO DEL TRABAJO Y LEGISLACION SOBRE EMPLEO

Un análisis crítico de la política de empleo en la Argentina

Por Daniel Cieza

Prologo del autor

Este trabajo ha sido elaborado entre los años 2002 y 2004, pero recoge algunas elaboraciones previas producidas entre 1998 y el 2001. De alguna forma es la continuidad de nuestra tesis de Maestría, titulada “De la cultura del trabajo al malestar del desempleo” presentada a principios de 1984 en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, y actualizada a fines de los 90, para su publicación en el 2000 en nuestro país. ✓

El tema abordado tiene gran repercusión pública. Una encuesta conocida en momentos de redactarse este prólogo señala que para el 66,3% de los argentinos el aumento del empleo es la principal preocupación, encabezando esta temática el ranking de los problemas argentinos(CEOP, Diario Clarín, 9 de Enero del 2005). En la misma fecha otro matutino de gran importancia editorializa sobre “Presente y futuro de los planes sociales”, y analiza la evolución de los programas de empleo(diario La Nación,9/1/05).

La problemática en cuestión es compleja. Nuestro abordaje se realiza desde la perspectiva de la sociología jurídica. Pero incorporamos enfoques de disciplinas afines,

tales como la economía del trabajo o la ciencia política. Desde una óptica multidisciplinaria intentamos ofrecer un análisis científico y una serie de propuestas transformadoras.

Hemos trabajado sobre fuentes estadísticas, proporcionadas por organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos(INDEC) y diversos Ministerios nacionales o provinciales. En algunos casos hemos reinterpretado esos datos, siguiendo líneas de trabajo de especialistas en el tema.

También hemos realizado estudios cualitativos. En base a entrevistas no estructuradas y una sostenida observación participante hemos realizado el seguimiento de un grupo de ex trabajadores de una fábrica representativa del conurbano bonaerense. Asimismo hemos consultado diversos documentos, informes y proyectos de ley sobre las políticas de empleo oficiales.

El trabajo incluye datos poco conocidos. Por motivos institucionales hemos tenido acceso a información poco difundida acerca de programas provinciales de empleo y al diálogo entre instancias estatales y organizaciones sociales de desocupados. En efecto, hemos cumplido funciones como legislador bonaerense a cargo de la Presidencia de la Comisión de Políticas de Empleo(1998-2001), como Coordinador del área de política institucional y mediaciones sociales de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación(2003-2004) y como Director del Observatorio de Derechos Humanos en la Provincia de San Luis(2004). En dichas funciones hemos tenido contacto directo con actores sociales y acceso a una serie de documentos y datos de valor académico.

Por otra parte, hemos expuesto y debatido algunas de las ideas de este trabajo en el marco de la docencia, la investigación y la coordinación interinstitucional. Desde el rol de docente en las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, y de Ciencias Sociales de la UBA, o como consultor independiente de programas gubernamentales, hemos debatido con grupos de alumnos, colegas y funcionarios algunas de las tesis expuestas en este trabajo. Desde ya agradecemos los aportes recibidos, y esperamos que el presente texto transmita algunas de las conclusiones de los debates realizados.

Deseamos agradecer al Dr. Felipe Fucito, Director del trabajo de Tesis, los aportes realizados al borrador preliminar. El Dr. Fucito, durante el verano del 2004 realizó una lectura exhaustiva del primer borrador y efectuó una serie de sugerencias que han sido recogidas en el presente texto.

Asimismo resulta pertinente agradecer al equipo de trabajo que colaboró en la Comisión de Políticas de empleo de la legislatura bonaerense, integrado por los economistas del trabajo Pablo Perez y Demián Panigo y la socióloga Verónica Beyreuther, con quienes presentamos en común diversas ponencias académicas entre 1997-2001. Del mismo modo, nuestro reconocimiento al Lic. Jose Miguel Candia, catedrático del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Autónoma de México y Consultor en la Secretaría de Trabajo de México, por sus aportes bibliográficos.

Nuestro deseo es que este trabajo no se agote en un mero procedimiento para obtener un Doctorado. De alguna manera es tributario de la experiencia social reciente y la mejor devolución es que contribuya al debate sobre un tema de importancia institucional. Hace un siglo, el fundador de la Universidad Nacional de la Plata, el Dr. Joaquín. V. Gonzalez, en el proyecto de ley de creación de la Casa de Estudio, fundamentaba la necesidad de un ciclo de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales-en cuyo programa incluye la asignatura Antropología Jurídica-en la necesidad de hacer aportes a la vida institucional. En ese camino aspiramos a que nuestro trabajo estimule debates y controversias sobre un tema central en la vida política nacional, como es la regulación jurídica de los programas de empleo transitorio que involucran a cientos de miles de ciudadanos.

Buenos Aires, Enero del 2005

SUMARIO

PROLOGO DEL AUTOR	
CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO 2 DESOCUPACIÓN DE MASAS Y POLITICAS DE EMPLEO	34
CAPÍTULO 3 EL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN Y SU INFLUENCIA SOBRE LA CONVIVENCIA SOCIAL	76
CAPITULO 4 LA REFORMA LABORAL EN LA ARGENTINA Y EL EMPLEO	104
CAPITULO 5 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS CRÍTICO.	126
CAPÍTULO 6 PROGRAMAS DE EMPLEO Y CONTROL SOCIAL	157
CAPÍTULO 7 UN ESTUDIO DE CASO	174
CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	186
BIBLIOGRAFÍA	210
FUENTES	217
INDICE DE CUADROS	219
INDICE DE GRAFICOS	219
INDICE GENERAL	220

CAPITULO 1 INTRODUCCION

1. EL PROBLEMA PLANTEADO

La Argentina se caracteriza durante buena parte del siglo XX por un bajo nivel de desempleo y por una vigorosa cultura del trabajo. En la década del 90 estalla una profunda crisis del mercado laboral que genera un desempleo de masas de larga duración. Se pasa abruptamente de un promedio de desempleo abierto cercano al 4% a cifras que oscilan entre 15 y 20%.

Tomando en cuenta las mediciones oficiales sobre desempleo abierto y sub-empleo horario, y agregando otros enfoques especializados sobre el desempleo “invisible”(efecto desaliento) y sobre la sub-ocupación oculta, a fines de la década del 90, se acepta que alrededor de la mitad de los argentinos en edad de trabajar tienen problemas de empleo. Este panorama se agudiza aún más a comienzos del nuevo siglo, llegando a estimarse en el 2002 que dos tercios de los argentinos en edad activa tienen problemas de empleo.

El desempleo y el sub-empleo de masas se relacionan con la exclusión, la crisis de la seguridad social, con problemas de salud pública, con la desintegración familiar, con el aumento de ciertos delitos, y con cambios en la protesta social y en el comportamiento electoral. Como se puede apreciar, diversos aspectos de las relaciones sociales empiezan a sufrir mutaciones en estrecha relación con los cambios en el mercado de trabajo.

El Estado no permanece impasible ante el nuevo panorama, e intenta modificarlo a través de una reforma de la legislación laboral y de políticas oficiales de empleo. Durante los 90 se impulsa la “flexibilización” de la legislación laboral a partir de la Ley Nacional de Empleo y de reformas a la Ley de Contrato de Trabajo. Estos cambios no redundan en la

creación de nuevos puestos de trabajo, y diversos estudios vinculan la reforma laboral con un mayor nivel de precarización.

El problema social es enfrentado por el Estado con políticas de empleo que comienzan por ser dispersas en los años 90 y que se concentran en un mega-programa en el 2002, denominado Derecho familiar de inclusión social, pero conocido como Plan Jefes y jefas de Hogar desocupados (PJH). Este programa alcanza alrededor de dos millones de beneficiarios a fines del 2002 y principios del 2003 e impacta sobre los indicadores de indigencia y desempleo, sobre el conflicto social y sobre los comportamientos electorales.

El problema del desempleo y el debate sobre la flexibilización laboral ha estado en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía durante los 90 y en los últimos tres años, tal como lo revelan reiterados estudios de opinión pública (1) Sin embargo hay pocos trabajos sistemáticos sobre la política de empleo y sus efectos.(2) Desde la mirada de la sociología jurídica no solo se puede abordar los resultados concretos de la legislación de empleo respecto a los objetivos anunciados, sino también funciones "latentes" de dicha legislación. Aparecen así temas de gran actualidad como son la "contención social" y el clientelismo político.

1.1 Hipótesis principales

Una vez planteado el problema, es posible formular algunas hipótesis que organizan la investigación. Se plantean las siguientes hipótesis:

A) La primera hipótesis parte de la pregunta acerca de si un aumento rápido en los problemas de empleo verificados en los últimos diez años contribuye a generar efectos o consecuencias negativas en la convivencia social, y en particular en la exclusión social, en el funcionamiento del seguro de salud (obras sociales), en la salud pública, en la seguridad ciudadana, en las formas de protesta y en el comportamiento cívico independiente.

B) La segunda hipótesis se plantea alrededor del debate sobre si la flexibilización laboral y en particular sobre los resultados concretos de la Ley Nacional de Empleo y legislación "flexibilizadora". Se conjetura sobre la relación entre flexibilización laboral y aumento de la precarización.

C) La tercera hipótesis se organiza alrededor de la conjetura de que las políticas oficiales no han logrado el objetivo de mejorar la "empleabilidad" de los beneficiarios, y

en realidad han logrado otro tipo de efectos de “contención social” tales como influir en la reducción de los niveles de pobreza extrema, y las manifestaciones de protesta(cortes de ruta, abstencionismo electoral etc).

1.2 Planteamiento operativo de las hipótesis y delimitación de la investigación

Es necesario desagregar las hipótesis teóricas planteadas en categorías, y en variables que puedan analizarse en base a indicadores concretos.

La primera hipótesis reconoce dos categorías principales. La primera se refiere a “problemas de empleo”. Se trata de una noción más abarcadora que el denominado “desempleo abierto” e incluye temas como la precarización. Esta categoría puede desagregarse en cuatro variables elaborados por los especialistas en la materia: 1) desempleo abierto 2) sub-empleo horario abierto 3) desempleo invisible y 4) sub-empleo oculto. Las dos primeros son informadas periódicamente por el INDEC y las otros dos se pueden deducir en base a la información oficial. En efecto, se toma en cuenta “ el efecto desaliento”, vinculado al desempleo invisible, y las variaciones en el sector informal urbano, el servicio doméstico y el empleo rural(sub-empleo oculto)

También se toma en cuenta la tasa de actividad, que influye sobre los restantes indicadores. Finalmente se introduce, como enfoque complementario, el concepto de “trabajo decente” elaborado por la Organización Internacional del Trabajo(O.I.T.)

La segunda categoría se refiere a efectos negativos en la convivencia social. Se hace referencia a retrocesos en el funcionamiento del Estado social de derecho que impactan en la exclusión social, en la seguridad social, en la salud pública, en la seguridad ciudadana, en las formas de protesta y en el comportamiento cívico. Este retroceso se puede desagregar en los siguientes indicadores: evolución de pobreza e indigencia, evolución del seguro de salud, de algunos problemas de salud pública(depresiones, alcoholismo etc), de los cortes de rutas y “piquetes”, y del “voto cautivo”. La evolución de todos estos indicadores se puede seguir a través de informes oficiales.

La segunda hipótesis incluye dos categorías. Una de ellas es la legislación nacional sobre empleo, que comprende la ley nacional de empleo 24.013 y las distintas reformas a la ley de Contrato de Trabajo 20.744. La otra categoría se refiere a la precarización, y comprende una serie de incumplimientos de las norma laborales(fraude laboral, trabajo “en

negro” etc) . Sus indicadores principales son los “contratos basura”, la falta de aportes previsionales, la falta de aportes de obras sociales y los salarios muy bajos.

La tercera hipótesis comprende otras dos categorías que deben plantearse en forma operativa. Una de ellas es “políticas oficiales de empleo” que incluye decretos y acciones del Estado, como los programas transitorios de empleo nacionales y provinciales aplicados en los 90 y el mega-programa “Jefes y jefas” aplicado en el 2002-2004. El otro concepto es el de “contención social”, que hace referencia a cierta reducción o disuasión del conflicto social. Puede desagregarse y estudiarse a través de indicadores sobre la evolución de la indigencia, de los actos de protesta social y del voto.

En cuanto a la metodología y a la delimitación espacial y temporal, se trabajará con datos nacionales de la década del 90 y de los primeros cuatro años de la actual década. Se utilizarán datos de organismos nacionales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en adelante INDEC, y de Ministerios o Secretarías de Estado nacionales y provinciales. También se plantea un estudio de caso sobre la comunidad laboral de los trabajadores cerveceros de Quilmes en los 90, con una metodología cualitativa que incluye historias de vida laborales y análisis de expedientes judiciales.

1.3 Fundamentación de las hipótesis y marco teórico

Las hipótesis planteadas se fundamentan en una serie de teorías aceptadas en distintas disciplinas: la ciencia jurídica, la sociología jurídica, la ciencia política, las relaciones del trabajo y la economía del trabajo. Intentamos un enfoque multidisciplinario, con énfasis en la sociología jurídica.

En cuanto a la ciencia jurídica se toma en cuenta los análisis realizados sobre distintas normas referidas al empleo. En primer lugar se hace referencia a normas constitucionales y a Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Luego se toma en cuenta análisis sobre las normas la Ley Nacional de Empleo y sobre otros textos jurídicos tendientes a combatir el trabajo “no registrado”. También se analiza la opinión

jurídica y la crítica doctrinaria y académica acerca de decretos y resoluciones que regulan los programas oficiales de empleo(3).

Las hipótesis formuladas se fundamentan en particular en un marco teórico en el que se destacan una serie de artículos y libros publicados recientemente en los cuáles juristas y sociólogos ponen en duda que la denominada flexibilización laboral y los programas oficiales de empleo transitorio hayan generado un mayor nivel de empleo. En la Argentina se destacan diversos trabajos de Adriana Marshall y algunos artículos y ponencias de Abogados laboristas, tales como Héctor Recalde, Ricardo Cornaglia y Pedro Kesselman(4). A nivel latinoamericano se destacan un grupo de trabajos publicados bajo la dirección de Enrique de la Garza Toledo(5)

En cuanto a indicadores sobre desempleo se toma en cuenta los aportes de un grupo de economistas del trabajo argentinos, consultores de la O.I.T. nucleados alrededor del equipo del Dr. Julio Neffa en el PIETTE-CONICET(6)

La relación entre el desempleo de masas y fenómenos tales como la evolución del voto o de las formas de protesta social se analiza en base a un marco teórico desarrollado por diversos trabajos de ciencia política(Delich,1995, Svampa, 2004)

1.4 La mirada de la sociología jurídica:

Es muy importante el enfoque de la sociología jurídica. Según algunas definiciones de esta disciplina, su objetivo principal es el estudio de las causas y los efectos de los discursos jurídicos(7) En relación a las causas se hace referencia a las relaciones sociales vigentes al momento de sancionar las normas. En relación a los efectos se los vincula con la búsqueda de hegemonía por parte de los grupos dominantes. En este plano se toma en cuenta la posición crítica que señala la brecha existente entre los propósitos o programas explícitos y implícitos en las normas y el efectivo cumplimiento de dichos objetivos, en base a redefinir las nociones de eficacia y eficiencia de las normas(Correas,1993)

También se toma en cuenta el marco teórico desarrollado por la sociología jurídica crítica respecto al rol del Estado, respecto a la función del derecho del trabajo, y respecto a los programas oficiales tendientes al control social. Asimismo se toma en consideración el

debate sobre la flexibilización laboral y en especial la posición de O.I.T en el sentido de que no está demostrado que un mayor nivel de flexibilidad en los contratos de trabajo genera mayor empleo.

En cuanto al enfoque típico de las ciencias sociales, las hipótesis planteadas son coherentes con un cuerpo teórico desarrollado por la sociología crítica y que reconoce aportes clásicos como el de Marx y más recientes como los de la Escuela regulacionista de economía del trabajo o vertientes críticas de la sociología laboral. En base a esta teoría se desarrollará la discusión acerca de la centralidad del trabajo en la cultura contemporánea y se explicará la denominada “metamorfosis de la cuestión social”(Castel, 1995)

2 EL PAPEL DEL TRABAJO HUMANO EN LA HISTORIA MODERNA

El trabajo humano se vincula en todas las culturas con la producción de bienes y servicios. El trabajo aparece vinculado, entonces, a la economía y a la producción. En las sociedades modernas, el denominado “factor trabajo” es central para el desarrollo económico.

Pero a la vez, es central en el proceso de socialización. Las personas pasan gran parte de su vida en el ámbito laboral y un trabajo estable contribuye a darle disciplina y orden al trabajador. Desde distintas perspectivas filosóficas y teóricas se acepta el papel del trabajo en la organización de la vida social.

El trabajo también determina una identidad colectiva. No se habla de trabajadores en plural sino de “clase trabajadora”. Es justamente esta noción de “clase trabajadora” una pieza central para filosofías sociales como el marxismo.

Sobre el papel del trabajo hay que distinguir una tradición optimista que coincide con el marxismo clásico, y de alguna manera con la doctrina social de la Iglesia. Y un pensamiento pesimista más reciente. Para Marx el trabajo era central en el desarrollo de la humanidad y un factor revolucionario. Las leyes del sistema capitalista llevaban a la clase trabajadora a incrementar su número y concentrarse en grandes establecimientos urbanos,

lo que le daba gran potencialidad revolucionaria. Para la Doctrina Social de la Iglesia el trabajo es un factor muy importante de la convivencia social, y aboga por una humanización del mismo y un freno a los excesos de los empresarios. Teóricos posteriores, desde neomarxistas como Gorz o Marcuse hasta ideólogos norteamericanos como Rifkin han insistido en la pérdida de la centralidad de la clase trabajadora y del trabajo.

2.1 La posición materialista

Para el marxismo clásico el trabajo juega un rol central en el desarrollo de la humanidad. En sus escritos económicos, Karl Marx, resalta el papel del trabajo en todas las sociedades. A continuación transcribimos algunas citas textuales de su libro "El Capital". Dice Marx:

"...Como creador de valores de uso, como trabajo útil, es el trabajo, por eso, una condición de existencia del hombre, independientemente de todas las formas de sociedad, eterna necesidad natural de mediación del metabolismo entre el hombre y la naturaleza, y por lo mismo, vida humana..."

En cuanto al modo en el que Marx concibe al trabajo, hay varias cuestiones para puntualizar. En primer lugar se puede señalar que *trabajo* es toda actividad de transformación de objetos naturales en objetos útiles. El rasgo central del trabajo es el carácter de utilidad que otorga a sus productos. Afirma Marx que:

... "ninguna cosa puede tener valor si no es un objeto para el uso. Si es inútil, también será inútil el trabajo contenido en ella"

Ahora bien, si el producto del trabajo además de valor de uso posee valor de cambio, será entonces una mercancía, porque "sólo los productos de trabajos privados autónomos, recíprocamente independientes, se enfrentan entre sí como mercancías" . Por tanto, el carácter útil de los productos del trabajo es una característica universal en tanto que el valor de cambio es sólo un rasgo específico del trabajo en el capitalismo. Dice Marx:

"Bajo todas las condiciones sociales el producto del trabajo es objeto para el uso, pero sólo una época de desarrollo históricamente determinada -aquella que presenta el trabajo gastado en la producción de un objeto útil como atributo 'objetivo' de este última, a sea como su valor- transforma el producto del trabajo en mercancía" .

A su vez es preciso destacar que las mercancías no agotan todos los productos del trabajo humano en el capitalismo. Sostiene Marx que una cosa puede ser útil, y además

producto del trabajo humano, y no ser mercancía. Quien con su producto, satisface su propia necesidad, indudablemente crea un valor de uso, pero no una mercancía. La noción de trabajo excede así en el propio capitalismo -se podría sostener- el ámbito de la producción y el intercambio en el mercado.

. Según el marxismo no tendría sentido afirmar que cada trabajo particular hace la esencia de cada hombre particular. Más bien habría que decir que el trabajo en tanto actividad necesariamente social hace a la esencia de cada sociedad, y ésta es la que hace a la esencia del hombre.

Marx sostiene a su vez que el trabajo es en todas las sociedades, la actividad que genera riqueza. Además, y en relación con el capitalismo en particular, Marx señala que el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de una mercancía es el que determina el valor de la misma. Pero la diferencia entre Marx y los enfoques de la economía política que lo antecedieron radica en que él detalló que el valor de la mercancía representa trabajo humano puro y simple, gasto de trabajo humano en general.

Sin embargo, no termina aquí la tesis central de la teoría del valor trabajo, porque Marx plantea asimismo que:

"la magnitud de valor de una mercancía se mantendría constante, por consiguiente, si también fue constante el tiempo de trabajo requerido para su producción. Pero este varía con la fuerza productiva del trabajo. Por ende, la magnitud de valor de una mercancía varía en relación *directa* a la cantidad de trabajo efectivizado en ella e *inversa* a la fuerza productiva de ese trabajo".

Por último, también refiriéndose al modo de producción capitalista, Marx encuentra que éste condena a la amplia mayoría de la población a condiciones que bordean la subsistencia. Y en estas condiciones sociales no tiene sentido hablar de ninguna posibilidad de *realización* del hombre.

Como se puede apreciar para el marxismo clásico, el trabajo es la base de la producción, es central en el conflicto social, y la clase trabajadora juega un rol mesiánico, en tanto está destinada a encabezar una sociedad más justa y humana.

A su vez, la corriente historicista del marxismo, representada por Lukacs y Gramsci enfatizan el papel del trabajo en la reproducción de la vida humana. Esta corriente critica el trabajo "enajenado" y sostiene la necesidad de un trabajo creativo, libre, y que trascienda al "sentido común".

Resulta muy sugerente el pensamiento de Antonio Gramsci en el sentido de rediscutir las diferencias entre trabajo manual e intelectual, y sostener que todos los hombre son filósofos(Plantamura,1999) A su vez las reflexiones de Gramsci sobre el rol del trabajo y de la sociedad civil en formas de control político-cultural y de hegemonía constituyen uno de los pilares de la sociología crítica contemporánea(Baratta, 2002)

2.2 El trabajo y la Doctrina Social de la Iglesia /

Para la Doctrina Social de la Iglesia la concepción marxista del trabajo sobrevalora el rol del mismo y lo coloca en el centro de la historia. Por el contrario, para la concepción teológica de la Iglesia Católica:

...mediante el trabajo, el hombre modela el mundo a su imagen y semejanza; y en razón de ello, a la imagen de Dios, lo perfecciona y lo termina (Vazquez Vialard,1979)

Para este enfoque , la autorrealización humana precede y supera el proceso de trabajo. El trabajo es una categoría social importante, pero ninguna actividad humana queda totalmente englobada en ella.

En cuanto al conflicto laboral, si bien se acepta con cierto realismo, la Doctrina Social de la Iglesia busca amortiguarlo a través de estimular formas de cooperación en el seno de la empresa y de la sociedad global.

Respecto a la relación trabajo y salud, se visualizan los efectos negativos generados tanto por las malas condiciones de trabajo como por un desempleo prolongado.

Cabe señalar que importantes laboristas enrolados en la doctrina social de la Iglesia, como Nestor de Buen en México o Rodolfo Capón Filas en la Argentina se han pronunciado en forma categórica contra el excesivo mercantilismo de las propuestas neoliberales (De Buen,1990, Capón Filas,1992). Asimismo desde intelectuales y organizaciones sindicales vinculados a la Iglesia Católica se ha cuestionado la negativa influencia de la deuda externa en la situación de los trabajadores

Tambien es pertinente señalar que en las últimas encíclicas aparece una reivindicación del rol central del trabajo humano. En Centesimus Annus se sostiene:

“... Se hace cada vez mas evidente y determinante el papel del trabajo humano, disciplinado y creativo, y como parte esencial de este trabajo, el de capacidad de iniciativa y espíritu emprendedor”

3 AUGE Y CRISIS DE LA CULTURA DEL TRABAJO. SU EXPRESIÓN EN LA ARGENTINA

La llamada “cuestión social” aparece con la revolución industrial, durante el siglo XVIII, y surge en los países periféricos de forma mas tardía, en consonancia con el desarrollo capitalista.

La denominada “cultura del trabajo” se desarrolla en Europa durante el siglo XIX y alcanza su auge a mediados del siglo XX. Luego de la segunda guerra mundial se inicia una larga fase de expansión económica asentada en la industria. Entre los años 50 y 70, la “clase obrera industrial” tiene un papel relevante en los países desarrollados y demuestra un gran avance en los países periféricos. Surge un Estado protector, denominado Estado social o Estado benefactor y se consolida el sistema de seguridad social.

Este proceso se desarrolla tambien en América Latina en forma tardía y con algunas diferencias. De alguna manera, bajo los denominados regímenes “populistas”, surge una cultura del trabajo y se expande un Estado protector que desenvuelve algunos aspectos del sistema de seguridad social(8).

Durante toda esta larga fase el trabajo industrial y la estabilidad en el puesto de trabajo generan una peculiar cultura donde se valoriza el oficio y dentro de la cuál se despliega un estilo de vida muy definido. Surge y se desarrolla un derecho laboral de carácter protectorio y una identidad muy fuerte de la “clase trabajadora”. Son frecuentes las grandes concentraciones de obreros que colocan su impronta en las ciudades, y el sistema de seguridad social –basado en un trabajo estable y bien remunerado- contempla distintos avatares de la vida cotidiana.

En los años 80 comienza la fase neoliberal, que preconiza la flexibilización y la desregulación del trabajo. Tiene como efectos una disminución de la protección propia del Derecho Laboral y una gran fragmentación de la fuerza de trabajo. Empieza una fuerte

crisis del mundo del trabajo que es cada vez más heterogéneo, y el Estado Social diluye su rol promotor y protectorio en aras de una mayor importancia del “mercado”.

Este cambio impacta con gran fuerza en las naciones más industrializadas y en los países periféricos con mayor tradición obrera. En el cono sur latinoamericano, con tempranos procesos de urbanización e importantes índices de sindicalización, el cambio ha sido brusco.

En la Argentina, durante el siglo XX se dan cambios notables. Hacia la mitad del siglo el proletariado industrial era el eje de la clase trabajadora. Hacia los 80 y 90 el eje se desplaza hacia trabajadores de servicios (comercio, educación, salud). A principios del nuevo siglo emerge con fuerza el desempleo, un sector informal urbano y diversas modalidades del sub-empleo oculto.

La apertura y la desregulación impuestas por el modelo neoliberal impactan sobre el nivel de empleo y sobre el sistema de seguridad social. Disminuye drásticamente el empleo registrado y protegido, así como los beneficiarios de las Obras Sociales.

Este proceso también ha impactado sobre la afiliación sindical. La Argentina tuvo una de las tasas más altas de sindicalización del mundo y hoy ha retrocedido mucho. Pero en lugar del sindicato tradicional y la huelga general aparecen los “Piqueteros” como virtual sindicato de los desocupados y sub-empleados, aumentando la protesta social y los cortes de ruta.

En otras palabras, “la cuestión social” no ha muerto ni siquiera ha perdido centralidad en algunos aspectos. En Europa se habla de una “metamorfosis de la cuestión social” (Castel, 1995). De alguna manera esos cambios se están procesando en la Argentina. Así como el movimiento de los trabajadores tuvo poder de veto durante el siglo XX el movimiento “piquetero” empieza a tenerlo en los albores del siglo XXI.

Aunque la “cuestión social” se exprese bajo otras formas, resulta indudable que ha quedado atrás el esquema de un trabajo permanente, bien remunerado, y con amplia protección social como eje de las relaciones laborales actuales. La precarización aparece con mucha fuerza en el actual escenario.

3.1 El trabajo y el Estado Social en la Argentina.

El desarrollo de las relaciones laborales se dá en la Argentina en condiciones de pleno empleo o con muy bajas tasas de desempleo hasta fines de la década del 70(Palomino-Schvarzer,1996). En estas condiciones propicias para que el sindicalismo ejerza un fuerte nivel de presión, se va perfeccionando una legislación laboral muy avanzada para el sub-continente.

En 1915 se sanciona una ley de accidentes de trabajo tomada de la experiencia europea. Hacia 1930 se establece la jornada de ocho horas y se limita las horas extras o suplementarias mensuales como forma de evitar los efectos de la gran crisis en el empleo.

Durante el Peronismo clásico (1945-1955), se avanza en la legislación laboral y surge un modelo sindical centralizado y vinculado al Estado. A partir del golpe militar de 1955 se produce la llamada Resistencia peronista, en la que el movimiento sindical juega un rol central con permanentes huelgas generales. Hacia 1973, con la vuelta del Peronismo se sanciona la Ley de Contrato de Trabajo que corona una rica evolución legal y jurisprudencial y se celebran Convenios Colectivos por ramas de la producción que ya no serian superados.

La Ley de Contrato de Trabajo es muy avanzada en el terreno de los derechos individuales del trabajador y solo comparable en el sub-continente con la Ley Federal del Trabajo de Mexico. Con la importante diferencia que la ley argentina se hacía respetar en la práctica concreta a partir del funcionamiento de Cuerpos de Delegados muy activos.

A nivel del movimiento obrero, en toda esta etapa, hay diferencias notables a partir del surgimiento del peronismo-un populismo plebeyo que desvela a los analistas sociales-pero tambien cierta continuidad con la tradición anarco-sindicalista predominante hasta la post-guerra. La reivindicación salarial como eje de las demandas, una actitud de presión hacia los poderes públicos, la huelga general como herramienta principal de protesta, la escasa penetración de la ideología comunista, la extendida organización al interior de las empresas a través de Cuerpos de Delegados y Comisiones Internas, son algunas de las notas permanentes en el sindicalismo argentino (Vilas,1995;Cieza,1997)

En suma, durante toda la larga fase de alto nivel de empleo se consolida una legislación laboral de avanzada y un movimiento sindical fuerte y centralizado, que actúa

como grupo de presión y que toma el problema salarial como eje de su accionar. La lucha obrera influye directamente en que se sancione Convenios Colectivos por rama de la producción que alcanzan su máximo esplendor alrededor de 1975. También se pone en práctica mecanismos de concertación macro-social, en particular durante los Gobiernos Peronistas, que implican alianzas del sindicalismo con sectores del empresariado nacional. El pacto entre la CGT y la central de los pequeños y medianos empresarios, la Confederación General Económica (CGE) ha sido muy frecuente en este período (Cappelletti, 1995)

A partir de mediados de la década del 70 y en el marco represivo que implica el golpe militar de 1976 comienza un retroceso de la protección laboral y una crisis profunda del movimiento sindical. Durante la dictadura militar que se desarrolla entre 1976 y 1983 se suprime un tercio de las disposiciones más avanzadas de la Ley de Contrato de Trabajo, se suspende la negociación colectiva, se persigue y encarcela a los delegados sindicales más activos, se intervienen los principales Sindicatos. Al mismo tiempo comienza a gestarse una profunda reestructuración en los procesos de trabajo que alcanza su plenitud en la década del 80. El retorno del Gobierno constitucional a partir de fines de 1983 implica la recuperación de los derechos sindicales, ya que se normalizan los gremios, y de la negociación colectiva, pero sigue vigente la mutilación en la Ley de Contrato de Trabajo.

Más allá del escenario institucional, desde los años 80 comienza a instalarse con fuerza la ideología y la práctica del modelo neo-liberal. En este clima político-cultural no hay demasiado espacio para un Derecho laboral reglamentarista y para sindicatos fuertes. Dentro del credo neoliberal resulta fundamental atomizar el movimiento sindical, vaciar de contenido una legislación supuestamente rígida y reducir el costo laboral mediante contratos de trabajos precarios.

Es importante enfatizar el avance de la precarización a partir de fines de la década de 1970. Pareciera que alrededor del golpe militar de 1976 comienza a ejecutarse una suerte de "revancha" del capital sobre el trabajo, que se verifica en las tasas de desocupación y sub-ocupación, pero también en la pérdida de una serie de conquistas históricas como la jornada de ocho horas, la estabilidad en el empleo, o el principio de "a igual trabajo igual remuneración".-

3.2 Cambios al final del siglo XX

Con el triunfo electoral del Justicialista Carlos Menem en 1989 comienza un vertiginoso retroceso en el Derecho laboral vigente, que contribuye a legitimar lo que ocurre en los hechos en materia de relaciones laborales. Sin embargo, la paradoja es que un Presidente del partido de Juan Perón y que sube con el apoyo expreso de la dirigencia gremial, realiza una tarea anti-sindical sin precedentes.

La primera medida es la denominada Ley Nacional de Empleo que se inspira en la experiencia española y se centra en la creación de nuevas modalidades de contrato de trabajo por tiempo determinado, modificando la estructura originaria de la Ley de Contrato de Trabajo, que solamente acepta en forma excepcional esta figura. Si bien el objetivo manifiesto de la ley es crear más puestos de trabajo en rigor en el período 1991-1997 crece la tasa de actividad económica, pero no crece el nivel de empleo. Mas bien podría aceptarse que el resultado es inverso a los postulados de la ley, ya que a partir de 1992 crece el desempleo abierto, que hacia 1995 triplica la marca de 1991, y en el 2002 alcanza el record histórico. Es evidente que la creación de nuevos puestos de trabajo depende de diversos factores, y que el "efecto Tequila" o la recesión de fin de siglo influyen en el retroceso del nivel de empleo, pero también es cierto que la nueva ley, al flexibilizar el contrato de trabajo, permite nuevos abusos de los empleadores que profundizan el trabajo precario.

La segunda contra-reforma es modificar el régimen de Accidentes de Trabajo en forma perjudicial para el trabajador, ya que se reduce el monto de las prestaciones dinerarias, en algunos casos las convierte en rentas periódicas y además solo se cubren las enfermedades previstas en una Tabla de Incapacidades o Baremo oficial. Por otro lado se impide al trabajador optar por el reclamo civil de daños y perjuicios, y se establece el tope de 55.000 dls para el caso de muerte o incapacidad absoluta. El nuevo régimen resulta más retrógrado que la ley 9688 de 1915 que permitía al trabajador optar por la indemnización de daños y perjuicios.

La tercera medida es crear un régimen diferencial para las Pequeñas y medianas empresas(PYMES), que reduce una serie de derechos en materia de preaviso e indemnizaciones..

Una cuarta medida es crear un sistemas de contrato a prueba, que puede prolongarse hasta seis meses y crear nuevas formas de contratación por tiempo determinado para mujeres, discapacitados, mayores de 40 años y veteranos de guerra. A esto debe sumarse el contrato de aprendizaje y las pasantías para estudiantes.

Con todas estas reformas la tradicional Ley de Contrato de Trabajo es vaciada de contenido. Alrededor del 90% de las nuevas contrataciones son por tiempo determinado, cuando la regla es que deben ser por tiempo indeterminado. Por otra parte, al modificarse el régimen de accidentes de trabajo y caer los costos por reclamos judiciales empeora la situación en materia de higiene y seguridad. Según datos oficiales el 97% de los empleadores no cumple la normativa de higiene y seguridad(Superintendencia de Riesgos del Trabajo,1997).

3.3 El caso argentino: De la cultura del trabajo a la precarización estructural

El problema de la Argentina actual no es solamente un desempleo episódico. También es la precarización del trabajo, que se ha convertido en estructural. Si bien la tasa de desempleo abierto se estabiliza en los 90 entre el 15 y el 20%, aparecen una serie de problemas vinculados al trabajo precario.

Uno de ellos es el denominado “trabajo en negro”. Aunque la Ley Nacional de Empleo tenía como objetivo principal reducir el trabajo no registrado, hoy el problema se ha agravado. El mecanismo legal implica fuertes multas y recargos al trabajo no registrado a fijar por la Justicia del Trabajo, pero en los hechos los pequeños empresarios prefieren seguir evadiendo la ley porque los procesos judiciales son muy prolongados. Según datos oficiales, a principios de los 90 alrededor del 30% de los empleados carecen de cobertura del seguro de salud o de aportes jubilatorios, ambos indicadores de trabajo no registrado. En efecto, según mediciones de 1991 el 28% de los empleados de la Provincia de Buenos Aires carecen de seguro de salud(HSN-BAPRO(1996) y el 36,8% de los trabajadores del conurbano bonaerense carecen de descuento jubilatorio en Mayo de 1996 (INDEC-EPH,1997) Hacia el 2001-2002, el trabajo no registrado supera el 50% de la población activa, tomando solamente el indicador de falta de aporte jubilatorio.

Otro problema es la proliferación de contratos de corta duración, denominados por el sindicalismo como “contratos basura”, cuya vigencia oscila entre tres y seis meses, y no dan lugar a indemnización por despido. Se produce una fuerte rotación de la fuerza de trabajo que afecta la organización sindical(Recalde,1995)

También es notable la diferenciación y dispersión de los salarios y condiciones de trabajo a partir de la multiplicidad de las formas de contratación. Generalmente las grandes empresas combinan un reducido número de trabajadores estables y bien pagos vinculados a la producción con trabajadores precarios vinculados a las áreas de Mantenimiento, o Comercialización.

Mención aparte merece el tema de los cambios en los procesos de trabajo. Se han incrementado los ritmos de producción y la duración de la jornada de trabajo. Se ha introducido la polivalencia funcional, que obliga a un operario a realizar tareas que antes no realizaba. Ahora el maquinista también hace limpieza en su lugar de trabajo. Finalmente ha crecido el despotismo y el autoritarismo dentro de las empresas, al reforzar los Jefes y Supervisores su poder y autoridad en desmedro de los Cuerpos de Delegados. El impacto de estos cambios en el nivel de empleo no puede subestimarse. Por ejemplo en los gremios cerveceros y del vidrio una investigación apoyada por la Universidad Nacional de La Plata estableció que se ha logrado aumentar la producción con una sensible reducción del personal. En la empresa cervecera líder el personal estable se reduce de 1500 empleados en 1985 a 400 en 1995 y la producción de cerveza se duplica sin que medien cambios tecnológicos significativos (Pastore,1997)

Finalmente es de destacar el deterioro de las condiciones de higiene y seguridad. En la Argentina rige un sistema similar al de Estados Unidos que pone en cabeza del empleador el control de la higiene y seguridad. Si bien la normativa es detallada y muy profusa, sus resultados son casi nulos, ya que prácticamente no se cumplen. El desempleo estructural y los cambios en el régimen de Riesgos del Trabajo contribuyen a que exista escasa presión de los trabajadores para su cumplimiento.

En resumen, el panorama es sombrío para la comunidad laboral. Se tiende a una precarización estructural que genera condiciones muy adversas para un movimiento de los trabajadores formado y desarrollado en épocas de pleno empleo y unidad de la fuerza de

trabajo. Se profundiza el despotismo empresarial, en lugar de avanzar hacia una comunidad laboral más democrática y participativa.

La crisis del empleo en la Argentina resulta un fenómeno particularmente intenso y complejo cuya explicación -tal como ha quedado evidenciado en otros trabajos de investigación - no puede reducirse sólo a los cambios estructurales de la última década, ni a la crisis del régimen de convertibilidad; ni tampoco sólo imputable a condiciones endógenas sino también a factores y cambios que operan a nivel de la economía mundial. Ahora bien, también es cierto que durante la última década las alteraciones en el mercado de trabajo, el desempleo y la precariedad del empleo alcanzaron una virulencia significativa, que afectaron en forma global y cualitativa la estructura social del trabajo. Durante mucho tiempo y hasta avanzada la década del setenta, el mercado de trabajo argentino experimentó tasas de desempleo y subempleo mucho más bajas que las de los demás países latinoamericanos. Esta situación tuvo lugar junto con la existencia de una mayor proporción de calificaciones y competencias, resultantes de la amplia cobertura que presentaba el sistema educativo, el bajo porcentaje de analfabetismo y de la experiencia profesional adquirida en las empresas industriales surgidas durante el temprano proceso sustitutivo de importaciones (Neffa, Battistini, Panigo y Pérez, 2000). Las migraciones internas y sobre todo las internacionales jugaron durante esa etapa la función de ajuste del mercado laboral, cubriendo la escasez de fuerza de trabajo no calificada y presionando a la baja dichos salarios. Al mismo tiempo, la creciente oferta de sectores calificados disponía de amplias posibilidades de empleo a partir del desarrollo del sector terciario, la administración pública y las empresas productivas de bienes y servicios de propiedad del Estado o incluso, a través de la participación de un relativamente dinámico sector cuasi-informal urbano.

El proceso inflacionario de fines de los ochenta erosionó las remuneraciones al trabajo. La caída del ingreso familiar per capita, sin un aumento correlativo de las ocupaciones, generó un incremento de la pobreza urbana y un aumento de la oferta laboral que se tradujo en un mayor desempleo abierto o subempleo precario al fin de la década. El retraso productivo y tecnológico, la crisis fiscal del Estado, la creciente vulnerabilidad externa de la economía y el aumento de la desigualdad social, fueron algunas de las consecuencias más notorias de este período.

A principio de los noventa, teniendo como punto de inflexión una crisis hiperinflacionaria, el país experimentó un ciclo de estabilidad monetaria y reactivación productiva en el marco de un programa de reformas estructurales. Dicho programa impulsó, entre otros objetivos, la apertura externa, la privatización de empresas públicas, el fortalecimiento de políticas impositivas y fiscales de inversión y el control de la inflación a través de un sistema de convertibilidad. Se esperaba con ello poder generar una economía diversificada y flexible capaz de crecer en forma dinámica e insertarse de manera competitiva en la economía mundial después de un período de transición.

Pero si bien tuvieron lugar parte de los procesos esperados, las condiciones político institucional internas bajo las que se desarrolló la economía y el impacto de los choques externos, desembocaron en una situación compleja, altamente explosiva y de crisis del modelo de convertibilidad. En términos de balance sobre el tema que nos interesa, se destaca un deterioro del mercado laboral a lo largo de la década como un rasgo característico tanto las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y 1999-2002).

Al respecto, cabe destacar que varios estudios permiten evaluar con particular precisión el sentido y los alcances del proceso económico en cuanto a sus efectos sobre el mercado de trabajo urbano (Salvia, Philipp y otros, 2001; Serino y González, 2002; Salvia, 2001, 2002). En relación con este proceso y sus consecuencias cabe presentar de manera sintética algunas conceptualizaciones relevantes avaladas por la investigación empírica. Según una síntesis propuesta por Salvia:

- Durante los años ochenta se hizo evidente el agotamiento del modelo industrial sustitutivo. Esta situación se expresó en términos de estancamiento de la inversión y del producto, caída de la productividad, alto endeudamiento y fuerte deterioro de las empresas y de los servicios públicos, elevada inflación y creciente inestabilidad política y económica en general. El estancamiento de la actividad no generó niveles abiertos de desempleo durante este período debido justamente al papel contratista del sector público y al crecimiento de la economía cuasi-informal de baja productividad.
- Después de las crisis de 1989-1990, el programa de reformas estructurales y el régimen de convertibilidad abrieron paso a un período de recuperación, con crecimiento de la inversión, el consumo y el producto. A partir de estas medidas se esperaba crear una

economía competitiva, diversificada y un mercado laboral flexible expansivo después de un período de transición. Y si bien el nivel de empleo creció (aunque levemente durante 1991-1993 y en forma algo más significativa durante 1996-1998), el rezago acumulado y la fuerte destrucción de empleos cuasi-informales generado por la apertura económica, la segmentación del mercado interno y la reestructuración productiva, convirtieron en insuficiente cualquier logro al respecto.

- Si bien el crecimiento del sector dinámico y más estructurado de la economía implicó un aumento de empleos plenos, sobre todo en las actividades de servicios modernos, esta dinámica generó al mismo tiempo una mayor destrucción neta de puestos de trabajo en sectores intensivos en fuerza de trabajo. En particular, destacó la crisis del sector cuasiinformal urbano y de los empleos en ramas industriales tradicionales.
- Por otra parte, la demanda de trabajo se vio fuertemente afectada por aumentos de productividad a partir de la introducción de cambios tecnológicos y/o de organización del trabajo; a lo cual se le sumó una estrategia extendida de renovación de planteles tradicionales por personal más joven y calificado. Al mismo tiempo, el sector empresario no estructurado, así como los hogares de los grupos familiares afectados por el desempleo o la caída de ingresos, respondieron de manera defensiva frente los cambios estructurales.
- En este sentido, el sector empleador informal redujo fuertemente su fuerza de trabajo y dejó de aportar a la seguridad social, aumentando así el desempleo y la precariedad laboral al interior del sector. Por otra parte, los hogares afectados por la pérdida de empleos, además de reducir consumos tradicionales (lo cual afectó sobre todo al sector cuasi informal tradicional), multiplicaron la oferta de trabajo produciendo un incremento de la población económicamente activa, generando los efectos conocidos de “reemplazo de perceptor” y “trabajador adicional”.
- Pero la falta vínculos laborales debilitó aún más las capacidades de inserción laboral por parte de los grupos domésticos con capitales humanos y socio-institucionales devaluados, lo cual se reflejó en una desocupación persistente y en un aumento significativo de las brechas de desigualdad social. La situación llevó a una multiplicación de autoempleos de muy baja calidad, de nuevas formas de intercambio (trueque), de vinculación con las políticas asistenciales y de actividades laborales extralegales, conformándose a través de este tipo de respuestas un sector informal “marginal” de amplio espectro. (Salvia, 2003)

Este enfoque, que enfatiza una creciente heterogeneidad en el mercado laboral resultante de procesos macroeconómicos, debe ser complementado con un análisis de las políticas oficiales de “empleo” y de las estrategias de las grandes empresas. Pareciera que la precarización y el desempleo de masas resulta funcional para grupos políticos y económicos. Dicho de otro modo, el desempleo de masas y la precarización no son una mera consecuencia de procesos macro-económicos, sino también expresión y resultado de estrategias y decisiones de actores sociales.

4 DISTINTAS TEORIAS SOBRE LA CRISIS DEL MUNDO DEL TRABAJO

Una serie de autores empezaron a sostener que el trabajo humano pierde centralidad en las postrimerías del siglo XX. Autores de formación marxista como Gorz, Offe o Habermas sostienen que la tendencia sería una menor influencia del trabajo asalariado sobre la vida humana. A su vez, Jeremy Rifkin, asesor del ex Presidente Clinton plantea la tesis del “fin del trabajo”

Mientras la neo-marxistas justifican la pérdida de centralidad del trabajo en razones tales como el retroceso del sector industrial, la fragmentación de las identidades y “sujetos” sociales” y el crecimiento del capital financiero, el publicista norteamericano vincula “el fin del trabajo” al avance tecnológico. (De la Garza Toledo, 2000)

Estos análisis tienen como eje la disminución del trabajo industrial en los países desarrollados y el ingreso a una nueva era conocida como “sociedad post-industrial, sociedad de la información etc. Sin embargo, en la periferia, la crisis del trabajo asalariado se expresa en un desempleo de masas que conduce a la exclusión social.

4.1 La teoría crítica y el fin de la utopía del trabajo

A comienzos de los 80, André Gorz escribe un polémico libro titulado “Adios al Proletariado” donde plantea la tendencia irreversible a una crisis del trabajo asalariado tradicional debido al avance tecnológico. Pero a la vez sostiene la necesidad de recuperar el

tiempo libre, reducir la jornada de trabajo, y garantizar un “ingreso ciudadano”. Según esta tesis, la identidad y el desarrollo de la personalidad no debe depender del trabajo asalariado.

Con una visión menos optimista, en los 90, Clauss Offe ha sostenido que el aumento del desempleo y el crecimiento del trabajo informal conduce a una gran fragmentación y a la pérdida del papel estructurante del trabajo asalariado. Se produce un desplazamiento del mundo del trabajo hacia el mundo de la familia, el tiempo libre y el consumo.

A mediados de las '90 interviene en este debate la francesa Dominique Méda, quien considera que el trabajo no es una invariante de la naturaleza humana sino una categoría histórica y que no siempre ha sido el medio de realización del hombre ni el vínculo estructural de la vida social. Retoma en este punto Méda las ideas que ya sostenía la filósofa alemana Hannah Arendt en su crítica a la concepción marxista del trabajo. En una conferencia pronunciada probablemente en 1957 y titulada "Labor, trabajo, acción" Hannah Arendt (1998) recupera la antigua distinción entre *vita contemplativa* y *vita activa* y sostiene que hasta la Edad Moderna la primera era considerada como un modo de vida superior en tanta que a la segunda "le fue concedida una muy restringida dignidad". Pero tras la moderna ruptura de este orden jerárquico, Arendt se sorprende de que ni Marx ni Nietzsche efectuaron las distinciones y articulaciones que existen al interior de la *vita activa*. Arendt distingue así labor, trabajo y acción. El trabajo tiene que ver con el proceso de fabricación, y está en sí mismo determinado para las categorías de medio y fin. La acción en cambio, siempre estrechamente ligada a la palabra, es el acto específicamente humano que trasciende lo biológico. Lo acción muda no existe, siempre és acción de un sujeto. Lo cual no significa que se reduce a su carácter voluntaria, porque como se inserta en uno trama humana ya existente casi nunca logra su propósito. En definitiva: Arendt postula que el trabaja no constituye el centro de lo sociedad ni el principal vínculo social, y por esa causa crítica también a Marx, acusándolo de ser reduccionista al proponer que lo producción y la riqueza constituyen la finalidad de la sociedad y su principal medio de expresión.

En un trabajo posterior, Gorz (1998) avanza sobre su tesis y sostiene la necesidad de romper con el modelo de una sociedad basada solamente en el trabajo remunerado y propone una sociedad de “multi-actividad”

....” en el seno de la cuál cada uno pueda hacerle al trabajo su lugar, en lugar de que la vida tenga que contentarse con el lugar que le dejan las restricciones del trabajo... Eso supone que la necesidad de

actuar y de ser socialmente reconocido se emancipe del trabajo encargado y pagado; que el trabajo se emancipe de la dominación del capital, y que la persona se emancipe de la dominación del trabajo, para desarrollarse en la diversidad de sus actividades múltiples...”

4.2 Rifkin y el fin del trabajo

A mediados de la décadas del 90 aparece el libro del norteamericano Jeremy Rifkin con el sugestivo título de “El fin del trabajo”. El ex asesor del Presidente Clinton realiza un planteo pesimista en el sentido de que las tendencias del sistema capitalista excluyen a una porción importante de la población activa, y que por lo tanto la sociedad se divide en un sector de asalariados y otro sector de excluidos. En este último sector caracterizado por la precarización laboral, la pobreza y la marginación aumenta la depresión, el resentimiento y la propensión al delito.

Sintetiza su planteo en la siguiente sentencia:

.... En vísperas de la entrada al tercer milenio la civilización se encuentra a caballo entre dos mundos, uno utópico y repleto de promesas, y uno diatópico y lleno de peligros....

El planteo de Rifkin respecto a la tendencia al crecimiento del empleo eventual o a plazo fijo en reemplazo de los contratos por tiempo indeterminado se verifica con absoluta crudeza en la realidad argentina. También se verifica una correlación entre aumento del desempleo y crecimiento de ciertos delitos como los hurtos

Sin embargo, no se trata de una tendencia mundial verificable. La OIT (1998) sostiene que no ha disminuído en el mundo el número de horas trabajadas, y que el ritmo de crecimiento del empleo se mantiene invariable en los últimos 35 años

4.3 El análisis del “obrerismo”. Estado y políticas de empleo

Los cambios en el nivel de empleo y en los sistemas de relaciones laborales han provocado la reacción del sindicalismo mundial y de teóricos vinculados al mundo del trabajo. Los teóricos que se ubican en la perspectiva del movimiento obrero, reclaman una fuerte intervención del estado a fin de neutralizar la ofensiva “neoliberal”, o bien insisten en la utopía “obrerista”

En el ámbito sindical, las principales centrales obreras, consideran irreversible el desempleo tecnológico y plantean estrategias de negociación que tomen en cuenta el impacto social de los nuevos sistemas y alternativas a las propuestas patronales. Proponen desplazar el reclamo obrero del tradicional problema salarial a discusiones sobre la calidad y contenido del trabajo y sobre la duración de la jornada laboral(CIOSL-ORIT,1988)

Distintos autores contemporáneos, como los sociólogos Robert Castel, o Julio Godio plantean que la crisis del trabajo asalariado conduce a una gran fragmentación y vulnerabilidad de la clase trabajadora, a una metamorfosis de la llamada " cuestión social" y a la necesidad urgente de re-desplegar las funciones del Estado(Castel,1997,Godio,2001)

Se critica el "Estado ausente" característico del período neoliberal, y se plantea la necesidad y la urgencia de que el estado cumpla una función reguladora activa y dinámica. Ya no alcanza con el estado protector que establece y garantiza una legislación laboral detallada. Se hace necesario un Estado promotor del desarrollo que estimule la inclusión social.

En general, en Europa se defiende un derecho de inclusión social que beneficia a todos los ciudadanos. Por ejemplo Castel encuentra positivas, aunque parciales, las propuestas de Gorz sobre el ingreso ciudadana y la implementación que se hizo en Francia del ingreso mínimo de inserción pues "establece el derecho de todas los ciudadanos -a partir de una cierta edad y cumpliendo con ciertas condiciones- o percibir un ingreso de subsistencia sin que sea necesario la contrapartida de un trabajo previamente realizado".

La lucha contra el desempleo ha sido tomado como cuestión central por la Unión Europea. Existen una coordinación de políticas y una evaluación de su aplicación. A su vez la O.I.T. plantea en sus últimos informes la necesidad de poner el acento en la capacitación. Las políticas públicas se pueden clasificar en activas y pasivas. Las primeras tienden a estimular la producción y a la creación de puestos genuinos de trabajo. Las segundas apuntan al seguro de empleo y a prestaciones directas de apoyo a los desocupados. Estas últimas pueden tomar la forma de un derecho de inclusión social.

La posición socialdemócrata, típica de Europa, no se aplica en los países periféricos. Más que seguro de desempleo o derecho de inclusión social , funcionan subsidios que han sido utilizados con fines de control social y clientelismo político.

La tesis de la pérdida de centralidad del trabajo no es aceptado por otros teóricos latinoamericanos. Entre ellos, Enrique de la Garza Toledo y Ricardo Antunes insisten en la importancia del movimiento de los trabajadores y del sindicalismo, aunque reconozcan el carácter fragmentado, heterogéneo y precarizado del mundo laboral contemporáneo(De la Garza, 2000; Antunes, 1999) Según estos autores, la “clase que vive de su trabajo” se mantiene en crecimiento a nivel mundial y lo mismo ocurre con la tasa de sindicalización(9) En consecuencia, consideran viables formas de reorganización y coordinación internacional de los movimientos sindicales a través de iniciativas como el Foro Social de Porto Alegre.

Pero desde las filas del “obrerismo” latinoamericano también se reconoce que en la última década se produce una profunda reestructuración impulsada por el gran capital transnacional, cuyo principal efecto es una gran fragmentación del trabajo asalariado (Gilly,1995).

5) CONFLICTO Y ROL DEL DERECHO DEL TRABAJO: DOMINACIÓN, CONTROL SOCIAL Y LEGISLACIÓN EN LA ARGENTINA.

El Derecho social(laboral y de la seguridad social) es una herramienta clave en el papel regulador del Estado. En tanto se expresa a través de leyes, traducen iniciativas de los grupos gobernantes , niveles de compromiso político entre los actores sociales, o lobbys de grupos económicos.

Hay diversas teorías sobre la naturaleza y el origen del derecho laboral. La tradición optimista vincula los conflictos obreros con los avances de la legislación laboral. Pero también se observa que esos conflictos tienen resultados positivos cuando se desarrollan en condiciones favorables. Otras teorías visualizan al derecho social como resultado de transacciones políticas. Recientemente se ha vinculado los cambios en la legislación social con razones económicas, tales como la conquista de mercados cautivos o la apertura de nuevos mercados de capital. Finalmente, se puede visualizar la legislación protectoria como una forma de desactivar el conflicto social y obtener apoyo político.

5.1 Conflicto social y legislación laboral en la Argentina

En el caso argentino se detecta una estrecha relación entre el nivel de ocupación, la conflictividad laboral y la evolución de la legislación social. Este vínculo fue planteado tempranamente por los teóricos del conflicto social-desde Marx a Rosa Luxemburgo- y analizado en diversos estudios académicos en este siglo.

En momentos o en contextos de pleno empleo se multiplican los conflictos laborales y se producen avances en la legislación social. Aunque es bueno aclarar que muchas leyes laborales son producto de transacciones o instrumentos de control social más que expresión directa de las reivindicaciones del movimiento de los trabajadores.

En la Argentina los grandes avances en la legislación protectoria se vinculan en forma compleja pero efectiva a protestas y movilizaciones obreras. La primera ley de Seguridad Social del continente fue la 9688 sobre Accidentes de Trabajo en 1915 . Su sanción tuvo estrecha relación con un auge de la lucha obrera en la década del 10 tal como lo han demostrado diversos autores(11)

La sanción de numerosas leyes sociales durante el primer regimen peronista se vincula obviamente con un momento de ascenso de las luchas obreras. La sanción de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 en 1.974 también puede enmarcarse en un contexto de avance de plena ocupación y avance del movimiento de los trabajadores.

La virtual contra-reforma laboral y social operada en los años 90 coincide con el mayor nivel de desempleo en las series históricas y con un período de baja conflictividad laboral. No solo se confirma la hipótesis de que el nivel de desempleo opera como factor de disciplinamiento social sino que podemos relacionar la desocupación con el retroceso en la protección laboral. La derogación por decreto de jubilaciones anticipadas de trabajadores sometidos a tareas riesgosas e insalubres, la exclusión de las incapacidades sociales del beneficio de la jubilación por invalidez, la llamada ley de Empleo, las diversas leyes flexibilizadoras que vacían de contenido la tradicional Ley de Contrato de Trabajo y la reciente sustitución del antiguo sistema de la ley 9688 por el de la ley de Riesgos del Trabajo 24.557, constituyen un retroceso sin precedentes en la legislación protectoria del trabajo. Otro ejemplo nítido del retroceso en la legislación protectoria es la evolución de los Convenios Colectivos de Trabajo. El mayor nivel protectorio fue obtenido por el

movimiento de los trabajadores en el las Paritarias de 1975. A partir de allí la negociación colectiva se ha convertido en un instrumento del Estado, las Cámaras empresarias y algunas cúpulas sindicales para conculcar derechos adquiridos.

Cabe enfatizar que mas allá del análisis de las transformaciones legales y convencionales en las relaciones laborales, la flexibilización y la precarización son fenómenos sociológicos que, como siempre, se adelantan a la sanción legislativa. En los últimos quince o veinte años asistimos a profundos cambios en las relaciones laborales y a medida que avanza el desempleo la protección legal se vacía de contenido. Así llegamos a fines de los 90, con una ley de Contrato de Trabajo sancionada en 1974 que no ha sido derogada pero es violada en la práctica de manera sistemática y cada vez mas recortada por leyes que supuestamente tienden a generar mas puestos de trabajo o proteger a las PYMES.

Creemos que la "pirueta" en la curva del desempleo argentino ayuda a explicar la dolorosa paradoja de que nuestra sociedad pasa de ser la vanguardia de la protección laboral a la punta de lanza del proyecto flexibilizador en el sub-continente.

5.2 Transacciones políticas y legislación social

Otro enfoque posible es el de visualizar los cambios legislativos como resultado de acuerdos o transacciones políticas. En este sentido, se afirma que tanto la ley de accidentes de trabajo como las leyes sobre el seguro de Salud han surgido de negociaciones entre actores sociales y políticos.

Resulta muy ilustrativo a los fines de esta hipótesis analizar las marchas y contra-marchas de la legislación sobre el seguro de salud en la Argentina. En efecto, las denominadas Obras Sociales fueron desreguladas a principios de los 90, pero el proceso de reglamentación ha sido muy sinuoso como resultado de las presiones de dirigentes sindicales, empresas de medicina prepaga y otros actores.

Durante mas de una década se ha venido negociando la paulatina apertura de las obras sociales, que pasaron a ser controladas por el gremio en que laboraba cada operario a un

sistema mas amplio donde los trabajadores podían inscribirse en obras sociales de otros gremios(11)

Otro ejemplo reciente es el proceso de aprobación de leyes laborales bajo la presión del Fondo Monetario Internacional y de grupos gubernamentales. En efecto, en las postrimerías del Gobierno de De la Rúa el propio Vice-Presidente Carlos Alvarez denunció posibles sobornos en el Senado de la Nación tendientes a la aprobación con premura de una ley laboral reclamada por organismos internacionales. Esta denuncia fue reactivada en el año 2003.

5.3 Grupos económicos y cambios en la legislación social

Hay otras teorías que vinculan los cambios en la legislación social a estrategias de las empresas tendientes a reducir los costos laborales o a conquistar “mercados cautivos”. En este sentido se afirma que la “flexibilización laboral” tiende a maximizar las ganancias de los empleadores y que los cambios en el regimen legal sobre las jubilaciones, los siniestros del trabajo y el seguro de salud u obras sociales, tiende a generar nuevos mercados de capitales y obtener clientelas “cautivas” que antes estaban en la órbita exclusiva de los Sindicatos(A.A.L., 1999)

Lo acaecido con el regimen de Accidentes de Trabajo es ilustrativo. La ley 9688 de 1915 es un texto de avanzada inspirado en leyes europeas y establece una opción a favor del trabajador en el sentido de solicitar una indemnización especial y tarifada o recurrir a la justicia civil como cualquier ciudadano, en caso de padecer un infortunio laboral. La ley 24.557, por el contrario reduce considerablemente la indemnización especial o tarifada y los supuestos de reparación, y en los hechos convierte al trabajador en ciudadano “de segunda” al vedar la opción por la justicia civil salvo el caso de dolo. Pero al mismo tiempo establece la obligación de contratar una Administradora de Riesgos del Trabajo(ART). Dicho de otro modo: reduce el costo laboral de las grandes empresas y tiende a crear un nuevo mercado para empresas impulsadas por Bancos y Compañías de seguros.

Recientes análisis vinculan cuestiones que parecían totalmente ajenas. Se sostiene que el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue diseñado a propuesta del Fondo Monetario

Internacional a fin de subsidiar indirectamente a las empresas de servicios públicos privatizados(luz, gas) que de no mediar el subsidio de 150 pesos a los desempleados tendrían graves reducciones en sus ganancias(Verbitsky, H. Diario P. 12 del 29/06/03)
También mereció profusos comentarios la “bancarización” de los pagos de subsidios por desempleo.

5.4 Políticas públicas , “contención social” y apoyo electoral.

También es frecuente analizar las leyes y programas sociales bajo la óptica de políticas públicas tendientes a prevenir, reducir o eliminar conflictos sociales y a lograr apoyo político-electoral. Hay un trabajo clásico sobre los “orígenes conflictivos de la seguridad social” donde se utiliza este marco teórico para estudiar el surgimiento de la ley 9688 sobre accidentes de trabajo(Isuani,1985).

En cuanto a los programas sociales y sus efectos electorales, hay diversos estudios sobre los casos de México y Perú(Vilas,1998, Laurell,1999, Haya de la Torre,1999) En la Argentina el programa denominado “Derecho familiar de inclusión social”(Cieza, 2002,CELS,2003) es un caso típico de política pública que tiene como objetivos la “paz social” y el apoyo electoral.

Este último programa, conocido como Plan para Jefes y jefas de Hogar desocupados, está en el centro de los debates político electorales. Se alega que un grupo de Alcaldes justicialistas del conurbano bonaerense distribuyen más de un millón de subsidios mensuales con objetivos electorales. Pero a la vez se replica que algunos grupos de desocupados, como la Federación de Tierra y Vivienda dirigida por el Dip. Luis D Elía, y vinculada a la Central de Trabajadores Argentinos, también recibe alrededor de 70.000 subsidios mensuales(La Nación,24 de Agosto del 2003).

A su vez, la obtención de beneficios de programas de empleo transitorio como el Programa de Emergencia Comunitaria(PEC) se utilizarían como “moneda de cambio” en los conflictos sociales. La prensa ha recogido a mediados de Agosto del 2003 la exigencia por parte de ocho movimientos piqueteros de obtener “10.000 planes” a cambio de desalojar en forma pacífica la Plaza de Mayo(Clarín, 21-22 de Agosto del 2003).

Mas allá de la polémica pública, recogida por la prensa escrita y televisiva, resulta evidente que existe cierta relación entre programas de empleo masivos y la evolución de los hechos de protesta social. Esto queda claro con la reducción de las manifestaciones de protesta durante el segundo semestre del 2002 y los años 2003 y 2004, como lo veremos en detalle más adelante.

Notas

- 1) A fines de los 90 y principios del 2000 la cuestión del desempleo aparece como las mas preocupante y cercana al 70% de los encuestados según relevamientos de opinión pública realizadas por la consultora dirigida por Manuel Mora y Araujo.
- 2) No existen trabajos exhaustivos que engloben la denominada “Reforma Laboral” y los efectos de los programas nacionales y provinciales de empleo. No obstante hay numerosos artículos y ponencias. Se destaca la producción de la Asociación de Economistas del Trabajo en cuyas dos últimas reuniones anuales(2002 y 2003) hubo numerosas ponencias sobre la temática.
- 3) Sobre un análisis crítico sobre la legislación de empleo vigente puede verse el trabajo del Centro de estudios Legales y Sociales(CELS) “Plan jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Bs As, 2003 y mis artículos en la Revista del Instituto de Diseño de estretegias argentinas(IDEAR), 2002-2003.
- 4) Al respecto puede consultarse la Memoria de las reuniones anuales de la Asociación de Abogados laboristas.
- 5) Véase el importante “Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo” coordinado por el profesor mexicano Enrique de la Garza Toledo , cuya primera edición data del 2000 (FCE-UNAM, Mex, 2000)
- 6) Entre los trabajos publicados por el PIETTE_-CONICET dirigido por el Dr. Julio Neffa en convenio con otras entidades y editoriales se destacan “Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos” y “Actividad, empleo y desempleo”
- 7) Véase, por ejemplo, el artículo de Renato Treves en la revista Crítica Jurídica Nro 12 de 1993 editada en Homenaje al profesor italiano(Puebla,Mex, 1993) En dicha revista tambien se puede observar la opinión de Oscar Correas.
- 8) Vease los trabajos compilados en “La democratización fundamental. El populismo en América Latina” de Vilas, Carlos(coord.), CONACULTA, Mex, 1995
- 9) La posición “obrerista” se puede apreciar en una serie de artículos de Antunes, Ricardo, titulados “Adios al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo” Ed. Antidoto,1999,Bs As.
- 10) Se destaca Isuani, Ernesto “Los origenes conflictivos de la seguridad social” CEAL, Bs As,1985
- 11) Véase Grassi, Estela et al “Políticas sociales Crisis y ajuste estructural” Ed. Espacio, Bs As.1994

CAPITULO II DESOCUPACIÓN DE MASAS Y POLITICAS DE EMPLEO

1 EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL MUNDO

En el final del siglo XX aparece el fantasma del desempleo de masas como un problema grave y estructural. Durante los años 90 el problema tiende a crecer y se relaciona en forma dramática con pérdidas económicas, aumento de la pobreza, crisis de los sistemas de seguridad social, incremento del delito, problemas de salud pública(suicidios, depresión, adicciones), y respuestas electorales autoritarias.

En un informe de la Organización Internacional del Trabajo(O.I.T.) sobre el empleo en el mundo para 1998-1999, se estima que entre el 25 y el 30% de la fuerza mundial del trabajo se encuentra sub-empleada y que hacia 1998 hay unos 150 millones de desempleados en el planeta. Especialmente grave es el problema del desempleo juvenil, ya que según la OIT hacia 1997 unos 60 millones de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años son desempleados, es decir buscan trabajo sin encontrarlo. En el Informe de la OIT sobre el trabajo en el mundo para 2003 se estima que el desempleo asciende a 185,9 millones(OIT, 2003).

En cuanto al porcentaje de desempleo abierto, durante el decenio 1987-1997 no se logra reducir el problema de la desocupación que se ubica entre el 7% y el 9% en los países desarrollados y en América Latina, a pesar de que se viene desarrollando una política

oficial de empleo. En América Latina, la tasa de desocupación abierta se aproxima al 8% en 1997, al 9% en el 2003, y al 11% en el 2004.

Cabe aclarar aquí que para las mediciones de la O.I.T. el desempleo abierto sólo hace referencia a las personas que buscan trabajo y no lo consiguen en el lapso previo a la encuesta. Por lo tanto aparecen como ajenos al problema del desempleo los “desalentados” que ya no buscan trabajo. A su vez, como sub-empleados horarios son registrados solamente los que realizan tareas parciales, en general con una dedicación menor a 36 horas semanales, lo que sub-registra el trabajo precario e informal. Por lo tanto, entre los especialistas en el tema se suele hablar de desempleo “invisible” haciendo referencia a los “desalentados” y de sub-empleo “oculto” haciendo referencia a los que tienen trabajos muy precarios o informales.

Es significativo el caso argentino. Mientras algunos países como Chile o España logran durante los 90 reducir el desempleo abierto en base a programas oficiales de empleo, en la Argentina el problema sigue vigente en el nuevo siglo. En efecto, España pasa del 24,2 % en 1994 al 10,5% en el 2001 y Chile registra una reducción sostenida del desempleo abierto desde fines de los 80 hasta fines de los 90. A su vez ,la Argentina , no logra bajas sustanciales en los 90, y supera el 20% en el 2002 .

2.1 El desempleo en los países industrializados

El problema del desempleo empieza a verificarse en los países de la OCDE durante las dos última décadas del siglo XX y en particular en los 90. El desempleo pasa de alrededor de 18 millones de desocupados y un índice de 5% en 1979 a unos 35 millones de desocupados y un índice del 12% en 1997. Se considera que los países de la Unión Europea pierden seis millones de empleos netos durante 1990-1996 y en esas fechas tienen el mismo número de empleos que en 1980. España pierde unos 500.000 empleos desde 1990 al 96 y contabiliza en 1994 el mismo número de puestos de trabajo que en 1964 a pesar de que la población había aumentado en un 25%. La tasa de empleo en Francia no llegaba al 3% en los 60 y 70, pero en los 90 comienza a crecer y se ubica cerca de un 13% en 1997. La tasa

de empleo en Alemania se situaba en la décadas pasadas en un 1% pero en los 90 trepa al 11%.

En los Estados Unidos no se verifica la misma tendencia durante los 90. El desempleo se ha mantenido por debajo del 7% y a diferencia de Europa se han creado nuevos puestos de trabajo.

Estas performances distintas han servido para que algunos teóricos neoliberales fundamenten sus "recetas" flexibilizadoras en las diferencias de comportamiento entre la U.E. y Estados Unidos. Proponen reducir la "protección" al trabajo como forma de generar mayor nivel de empleo (Guasch, 1998).

Sin embargo, la conformación en la Unión Europea de un Comisariato para Empleo y políticas sociales y la aplicación de políticas comunes, han revertido la tendencia en los últimos años.

1.2 El desempleo en América Latina

En la región latinoamericana también se observa como tendencia un avance sostenido del desempleo abierto. En líneas generales pasa del 5% en los 90 a valores superiores al 7% al fin de la década. Algunos países, como Chile, México y Colombia muestran una tendencia a bajar el desempleo, mientras la mayoría observa un fuerte crecimiento de la desocupación. Se destacan por sus cifras negativas Argentina, Uruguay y Venezuela.

A diferencia de Europa y Estados Unidos donde el desempleo es asistido por seguros o subsidios estatales, en América Latina el desempleo prolongado se vincula directamente a la exclusión social.

También aparece como tendencia muy significativa la precarización laboral, el crecimiento del sector informal urbano, y el trabajo no registrado. Esto es ostensible en la Argentina, cuyo mercado de trabajo se "latinoamericaniza" en el sentido de un avance impresionante de la informalidad.

2 EL DESEMPLEO EN LA ARGENTINA

El problema del desempleo es el mas grave de los que enfrenta nuestro país en el final del siglo y constituye la principal encrucijada para el próximo decenio. Alrededor del 70% de los argentinos considera, hacia el 2002, que el desempleo es lo mas preocupante según distintas mediciones de opinión pública, y esa proporción se mantiene a fines del 2004. Es tambien la prioridad número uno en las distintas agendas político-partidarias y en los análisis de las centrales sindicales.

Hay diversos indicadores acerca de los problemas de empleo. Algunos de ellos son relevados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos(INDEC) cuya información trimestral se centraliza alrededor de la tasa de desempleo abierto, que registra la población activa que busca trabajo y no lo consigue en la semana de la Encuesta. Sin embargo, otros indicadores que releva el INDEC como la sub-ocupación horaria o el trabajo "en negro" son de gran utilidad para analizar la problemática. A esto hay que sumarle algunos datos y estimaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y por Fundaciones y Centros de Estudios privados o vinculados a partidos políticos y sindicatos en relación a los "desalentados" que no buscan mas empleo y a los sub-empleados "ocultos" como el sector informal urbano, los peones rurales, el servicio doméstico o los beneficiarios de programas oficiales de empleo o de empleos públicos muy precarios. Englobando estas distintas situaciones hay un consenso mayoritario entre los analistas en que una porción que oscila entre el 40 y el 70% de la Población económicamente activa posee problemas de empleo en nuestro país(MTy SS;C.E.M.A., Fundación Mediterránea, ,I.D.E.P, C.E.B. etc).

La situación de la Provincia de Buenos Aires es particularmente grave . Fue la "locomotora industrial" del país, pero las últimas mediciones supera en tres puntos los índices nacionales de desempleo abierto. La caída del empleo desde 1974 hasta la fecha ha sido muy abrupta. Mientras el desempleo abierto en el conurbano bonaerense era de alrededor del 2% en 1974 en la actualidad se acerca al 18%.El tránsito acelerado de un cinturón industrial próspero y activo a un conurbano donde predominan estrategias de supervivencia genera una clásica situación de anomia que afecta el conjunto de la cultura.

Hoy se discute en los terrenos académico y político las causas del retroceso en el empleo. La teoría de que se trata de una "asignatura pendiente" del modelo neoliberal que se irá solucionando a medida de que el crecimiento sostenido "derrame" sus beneficios a todo el cuerpo social parece difícil de sostener. Fue justamente la primera fase de la década del 90 (1990-1994) la que registró un crecimiento record del PBI que superó el 7% anual duplicando la media histórica y batiendo los índices de todo el siglo. Pero al mismo tiempo fue la década con mayor nivel de desempleo abierto de toda la historia. Hacia el 2004 es previsible un crecimiento de igual envergadura pero nada indica que se empiece a revertir el desempleo dentro de la lógica del modelo. Desde los críticos al "modelo" hay quienes enfatizan como causa principal del desempleo al abrupto aperturismo comercial que ha permitido una competencia ruinosa por parte de "mercados emergentes" en los 90. Pero hoy también se abre paso la explicación de que cambios en los procesos de trabajo han contribuido fuertemente a la reducción de los planteles de las empresas. Se ha verificado una suerte de "revancha" del capital contra el trabajo que ha saldado en una fuerte reducción de los empleos estables.

El elemento principal del "paisaje" de la Argentina de los 90, y en particular de la Provincia de Buenos Aires fue un retroceso productivo con pocos precedentes en el mundo y como testimonio surgió el desempleo de masas. Lo cotidiano era bajar las persianas de las fábricas y talleres, y en su lugar montar locales comerciales. Aquí es necesario repasar algunos datos de la dramática situación ocupacional en el conurbano bonaerense donde el desempleo abierto, según datos oficiales, creció más del un 500% entre 1991 y el 2001. En efecto, la desocupación abierta pasa del 5,7% en 1991 al 22,6% en Mayo de 1995 y supera el 20% en el 2001 (INDEC, 1995) y luego ha tendido a descender y estabilizarse alrededor del 17%. Pero al mismo tiempo ha crecido la sub-ocupación horaria. Con la depresión económica de 1999-2002 los indicadores de desempleo alcanzan el record, superando el 20% y descendiendo a fines del 2002 en estrecha relación con los programas de empleo.

Podemos intentar una breve recapitulación de lo expuesto hasta aquí: El modelo económico neoliberal, atacó el tejido industrial y social expulsando a los trabajadores como consumidores y colocándolos como costo laboral o como desocupados. Ese modelo marginó a las PyMEs, a los pequeños y medianos productores agropecuarios y a los trabajadores y funciona con altos niveles de concentración del ingreso y de la riqueza.

El sector más perjudicado es el antiguo cordón industrial que rodea a la Capital Federal. Es así como la provincia de Buenos Aires perdió entre 1973 y 1994 más de 12.000 establecimientos industriales. Además en los últimos años perdió más de 150.000 puestos de trabajo industriales. Según datos oficiales, los asalariados ocupados en la industria manufacturera pasan de 750.273 en 1992 a 599.526 en 1994 (INDEC, 1995). Estas tendencias se profundizan entre 1995 y el 2002.

Pareciera que la caída del empleo en la Argentina depende de un modelo desindustrializador y aperturista que sustituye el trabajo nacional por el extranjero. Pero aún en las industrias relativamente dinámicas hemos asistido a una reestructuración que tiene por efecto reducir el personal ocupado. En el ámbito bonaerense las grandes empresas han aumentado la productividad y hoy logran un nivel cercano al doble de la productividad media. Los cambios en el proceso de trabajo y la prolongación de la jornada laboral contribuyen a explicar este fenómeno.

2.1 Mediciones sobre desempleo abierto y sub-empleo horario.

Las mediciones del INDEC sobre desempleo abierto y sub-ocupación horaria durante los 90 y principios del nuevo siglo marcan una tendencia creciente y, sumados, una marca superior al 40%. En efecto, si en 1980 los trabajadores con problemas de empleo (desempleados y sub-empleados "abiertos") en el conurbano bonaerense sumaban un 7% hacia 1996 estaban en un 42% y en el fin de siglo se estabilizan en un 40%. En el orden nacional, la suma de desempleo abierto más sub-empleo horario es algo menor, pero también se aproxima al 40% en el 2002. (Cuadro 1)

El indicador más conocido es el que registra el desempleo abierto. Se refiere solamente a las personas que buscan empleo y no lo consiguen en la semana en que son encuestados. Por lo tanto, no registra el "efecto desaliento", y consigna como empleados una serie de situaciones precarias, que van desde el trabajo informal hasta beneficiarios de programas de empleo. La sub-ocupación horaria registra los que trabajan menos de 36 horas semanales

Cuadro 1

Problemas de empleo: desempleo abierto y sub-ocupación horaria, 1991-2002 en %

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Des. abierto	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5	15,4	16,4	21,5
Sub-empleo	8,6	8,3	8,8	10,2	11,3	12,6	13,2	13,3	13,7	14,5	14,9	18,6

Fuente: INDEC

2.2 Diagnósticos alternativos

Sin embargo, conviene hacer otro tipo de análisis, que incorpore el problema de los “desalentados” y de los sub-ocupados.

El informe del INDEC sobre desempleo correspondiente a Mayo del 2002 y difundido a fines de Julio, registra un record histórico de problemas de empleo. En efecto, oficialmente se reconoce que existe mas de tres millones de desocupados abiertos y 2.630.000 sub-ocupados horarios, lo que ronda el 40% de la población económicamente activa, es decir unos cinco millones setecientos mil compatriotas. El panorama se completa con otro informe del INDEC sobre pobreza, conocido a mediados de Agosto, donde se revela que mas de la mitad de la población ha caído por debajo de la línea de pobreza

Hasta 1980 se estimaba que alrededor del 75% de la población activa era asalariada. En la actualidad, con un 20% de desempleo abierto, solo existen 3.600.000 asalariados registrados y con aportes a la seguridad social, sobre una población asalariada de casi seis millones. Pero si sumamos los alrededor de tres millones de sub-ocupados ocultos 2.100.000 “autónomos” sin aportes sociales mas un millon de empleadas domesticas y albañiles, mas 800.000 trabajadores rurales pobres) llegamos a una cifra de alrededor de nueve millones de gente que vive de su trabajo, es decir un 65% de la población activa.

Se llega a esta conclusión incorporando a las mediciones oficiales dos variables ampliamente aceptadas por los especialistas en la materia. La primera es el denominado

“efecto desaliento” o “desempleo invisible”, y se refiere a la gente en edad de trabajar que ya no busca más empleo. Esto se puede observar analizando los cambios en la población económicamente activa. En este sentido, en el último año, la PEA desciende del 42,8% al 41,8% y se estima oficialmente que esto involucra a unas 400.000 personas. Nuestra estimación es que alrededor de un millón de personas deben considerarse “desalentados” ya que la PEA oficialmente reconocida (menor del 42%) es baja respecto a otros países y a otros momentos históricos. La segunda variable podemos denominarla “sub-ocupación oculta” y se refiere a personas que figuran como ocupados en las mediciones del INDEC pero en realidad tienen trabajos muy precarios. Según nuestras estimaciones cerca de cuatro millones de argentinos trabajan más de 36 horas semanales pero lo hacen en condiciones de muy baja calidad, y por lo tanto deben ser considerados como sub-ocupados. En esta categoría deben incluirse los integrantes del denominado sector informal urbano (vendedores ambulantes, cartoneros, beneficiarios de programas oficiales de empleo, miembros del Club del trueque, auto-empleados con ingresos menores a 200 o 60 dólares mensuales etc), el servicio doméstico y trabajadores de la construcción, y los peones rurales pobres (que no registra la muestra del INDEC, reducida a grandes aglomerados urbanos). Fuentes oficiales aceptan que habría cerca de dos millones de personas en esta categoría, pero según nuestra estimación la cifra real es el doble. Aquí cabe agregar que en 1995 luego de un quinquenio de crecimiento económico, ya se estimaba la sub-ocupación invisible en 3.210.000.

En base a este enfoque, en la crisis del 2002 solamente un 33,1 % de la población activa carece de problemas de empleo, mientras dos tercios de la población en edad de trabajar tiene algún tipo de problema de empleo. /

En el cuadro siguiente se puede resumir este planteo en Mayo del 2002, tomando como base la información del INDEC.

Cabe señalar que esta metodología de análisis surge de categorías aceptadas por el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que fueron utilizadas en los Fundamentos de la Ley Nacional de Empleo, en 1991. Asimismo, con algunos matices, ha sido utilizada por especialistas en la materia durante los años 90. En años recientes ha surgido otra forma de medición, basada en el “trabajo decente”.

Cuadro Nro 2 Desempleo, sub-empleo y sub-ocupacion oculta en Argentina(2002)

Población total	34.600.000		
Situación ocupacional	Cantidad de personas	Problemas de empleo	
1 inactivos	19.300.000		
2 Desempleo invisible(desalentados)	1.000.000	1,000	1.000.000
3 Población económicamente activa	14.300.000		
		% PEA	personas
3.1 Desocupados abiertos	3.036.000	21,5	3.036.000
3.2 Sub-ocupados abiertos(horarios)	2.630.000	18,6	2.630.000
3.3 Sub-ocupados ocultos(precarios)			
3.3.1 Sector informal urbano	2.100.000		2.100.000
3.3.2 Servicio domestico y const	1.012.000		1.012.000
3.3.2 Trabajadores rurales pobres.	800.000		800.000
		66,9	9.578.000

2.3 El enfoque de la calidad del empleo

Otro enfoque alternativo plantea re-interpretar los datos del INDEC en base al concepto de “trabajo decente “ de la O.I.T.(Salvia,2003)

En este sentido, cabe introducir aquí la segmentación formalidad-informalidad como un rasgo producido y reproducido por la estructura económico-social a través de los comportamientos de los agentes económicos -incluidos los hogares y los actores colectivos- a las oportunidades de acumulación y/o supervivencia. De esta manera, la heterogeneidad estructural se asume y define como un rasgo endógeno al sistema económico-social generado por las acciones de mercado y de intercambio social que despliegan los agentes económicos y las familias frente a la insuficiente y no equitativa distribución de oportunidades de trabajo y empleo. Al respecto, creemos que el concepto

✓ “segmentación económica” juega un papel importante para entender la nueva realidad emergente y pensar en estrategias alternativas. Por otro lado, si bien son complejos los rasgos que pueden ser reconocidos como de alta incidencia sobre la dinámica del mercado de trabajo y su perspectiva de abordaje, uno en particular surge como más relevante en el campo empírico y político-institucional: *la calidad de la inserción laboral*. En esta línea de investigación, el concepto de *precariedad laboral* –surgido a fines de los años setenta- fue casi exclusivamente aplicado a los trabajadores en relación de dependencia. Por lo mismo, se lo definió básicamente por el alejamiento de los principales rasgos del empleo típico (también regular, normal o protegido), para lo cual se consideraron dos elementos básicos de la relación laboral: estabilidad en el empleo y cobertura social. Adicionalmente, se incorporaron otros elementos descriptivos de la relación laboral: cantidad de empleadores, lugar de trabajo, inseguridad en el trabajo, estructura salarial, cobertura sindical. Más recientemente, la OIT (1999) amplió la noción de precariedad laboral a la de problemas de empleo, comprendiendo al conjunto de la fuerza de trabajo, independientemente de su carácter asalariado o no asalariado. En su agenda se estableció como principal desafío institucional la defensa y procura del derecho a un trabajo decente. Esta noción ha quedado definida como el derecho a un empleo en condiciones cualitativas de dignidad personal, ingresos, seguridad social y justicia distributiva acordes al nivel nacional o regional bajo consideración. Por exclusión se define la categoría de trabajo no decente, comprendiendo la misma un índice en donde al menos no se cumple algunos de los atributos identificados como derechos fundamentales del trabajador. Por lo mismo, la falta de trabajo se constituye en el principal pero no en el único factor de marginalidad laboral. La introducción de este concepto ha motivado variados e interesantes estudios comparativos en materia socio-laboral a nivel regional e internacional (OIT, 2000, 2001 y 2002). Pero analizar los usos de esta categoría escapa a los objetivos del presente trabajo. Cabe solamente destacar en esta oportunidad que tanto la *heterogeneidad sectorial (formal o estructurado / informal o no estructurado)* -como factor estructurante- y la *marginalidad laboral – trabajo no decente* como dimensión estructurada- enfrentan no sólo problemas conceptuales sino también de definición y medición empírica. Para este enfoque la variable utilizada ha sido *CALIDAD DE LA INSERCIÓN LABORAL*, la cual se clasificó en:

- Empleos Plenos: ocupados en relación laboral o trabajo estable, de tipo registrado y con aportes a la seguridad social, que no desean trabajar más horas ni buscan otro empleo, y con ingresos superiores al ingreso mínimo de mercado.
- Empleos Parciales: ocupados en trabajos con igual característica que los anteriores pero insatisfechos debido al deseo y/o la necesidad de trabajar más horas y/o estar en búsqueda de otro empleo.
- Empleos Precarios: ocupados o subocupados en puestos inestables, irregulares o sin beneficios sociales pero con ingresos laborales superiores al mínimo de mercado.
- Trabajos de Indigencia: ocupados o subocupados con ingresos laborales inferiores al mínimo de mercado (para 2002: menos de \$1 la hora o de \$200 por 36 horas semanales), en su mayoría inestables, irregulares y sin beneficios sociales.
- Desempleo Inestable: desocupados –con o sin experiencia laboral previa- que no trabajan, desean trabajar y buscan empleo hace menos de 1 año.
- Desempleo Estructural: desocupados –con o sin experiencia laboral previa- que están desocupados hace más de 1 año o que deseando trabajar no buscan empleo porque no creen encontrarlo.

Aplicando las categorías reseñadas, los problemas de empleo que se perfilan durante toda la década del 90 hacen eclosión en los últimos años.

La fuerte contracción del crecimiento económico durante el período 1998-2001 y la crisis del régimen de convertibilidad durante el verano de 2002, implicaron un mayor deterioro de la estructura social del trabajo, agravando aún más la crítica situación socioocupacional de la población activa y de las economías domésticas. En general, la crisis económica y financiera amplió la problemática del empleo, agregando la caída nominal de remuneraciones y la pérdida de empleos plenos en el sector moderno. Durante el período se perdieron casi 480 mil puestos de trabajo en el sector formal, se redujo en términos tanto reales como nominales las remuneraciones, a la vez que se generaron en términos netos sólo 80 mil nuevos empleos al sector informal.

Pero el mayor déficit no se expresó en estos movimientos, sino en aumento de la precariedad laboral al interior del sector formal sobreviviente y de la marginalidad laboral al interior del sector informal y el sector público. Al respecto, más de 723.000 trabajadores que habiendo gozado de un “*empleo decente*” (en tanto, estable, satisfactorio

y de ingresos nominales superiores al mínimo oficial), perdieron su estatus laboral para pasar a desempeñar un empleo parcial o de subsistencia o caer en el desempleo. En octubre de 2002, mantenían un empleo adecuado sólo 4.203.000 personas (29% de la PEA). Al mismo tiempo, durante el mismo período aumentó en 1.500.000 el número de desocupados y se crearon 733 mil puestos de trabajo indigentes, sumando la masa laboral excluida 5.300.000 personas .

Este enfoque alternativo, que han desarrollado técnicos como Agustín Salvia, combinando conceptos de la OIT y datos del INDEC, permite un enfoque distinto al tradicional. En el cuadro 3 queda sintetizado para el año 2002, cuando el desempleo y la sub-ocupación alcanzan el máximo nivel de la historia. Resulta significativo que aplicando este enfoque, en plena crisis, solamente el 30 % de la población activa tiene un empleo pleno o decente.

Cuadro 3

CALIDAD DEL EMPLEO (en %, 1991-2002)

	1991	2002
empleo pleno	62,9	29,8
empleo parcial	22,4	19,1
empleo precario	3,4	15,5
trabajo de indigencia	10,5	17,3
desempleo reciente	0,7	13,2
desempleo estructural	0,1	5,1
Total	100	100

Fuente: INDEC

3 LA POLÍTICA DE EMPLEO SEGÚN LA OIT.

La Organización Internacional del Trabajo(OIT) ha venido incrementando su preocupación por la generación de empleo y por el combate a la pobreza. La O.I.T. no ha centrado sus propuestas de empleo en el modelo neoliberal. Respecto a la “receta” de generar empleo a partir de la desregulación jurídica del mercado de trabajo y la “flexibilización laboral” los técnicos de la O.I.T. han sostenido que esas reformas no han demostrado generación de empleo genuino(OIT, 1999).

En cambio, la O.I.T. ha puesto mucho énfasis en proponer la capacitación laboral como herramienta fundamental para comenzar a reducir y atenuar el problema del desempleo. También ha sugerido el instrumento del Diálogo Social, como una estrategia permanente de concertación entre los actores sociales tendientes a generar empleo genuino.

Otra ruta sugerida por la O.I.T. es el esquema conocido como “desarrollo local”, que implica una conjunción de esfuerzos a nivel Municipal o regional con el objeto de crear empleo. A fin de explorar este camino innovador, la OIT auspicia un Centro Internacional de Capacitación en Turín, Italia.

En rigor, las recomendaciones de la OIT tienen gran influencia en los esfuerzos de la Comunidad Europea para enfrentar el desempleo en los 90. En cambio, en América han tenido gran predicamento las teorías flexibilizadoras del F.M.I y Banco Mundial, mientras las propuestas de la OIT se han aplicado de manera parcial.

3.1 El Diálogo social

La propuesta fundamental de la OIT para generar empleo se refiere al dialogo social. Esta política de concertación multisectorial se aplica con mucho vigor en Europa.

Desde los orígenes de la Unión Europea ha funcionado un Consejo Económico-Social muy activo. Pero además la experiencia de diálogo social se ha profundizado en distintos países de Europa bajo diferentes modelos.

Una tipología de las distintas experiencias distingue:

a) El modelo derivado de la República de Weimar, caracterizado por un alto nivel de institucionalización y su carácter numeroso. Es el modelo adoptado por las naciones de Europa occidental(Italia, Francia, España, Portugal).

b) El modelo del Pacto de reconstrucción de la post-guerra, caracterizado por un vínculo fluido entre el Estado y los grupos de interés. Es típico de Holanda, Bélgica y Austria.

c) El modelo anglosajón, surgido en los 60 y formado por pocos miembros, predominando funcionarios gubernamentales de alto rango. Es típico de Inglaterra e Irlanda

d) el modelo escandinavo, parecido al anterior, con pocos miembros, cierta informalidad, y gran incidencia(Tiemann,1995; Ojeda Aviles,1992)

En las últimas décadas se ha generalizado la tendencia de crear Consejos regionales. Tanto en España como en Italia han surgido diferentes órganos de desarrollo local(Gregorio de Tejada,1992)

3.2 Políticas activas en América Latina

La O.I.T apoya una serie de políticas de empleo de los Estados nacionales. Prácticamente están centradas en cuatro grandes tipos de políticas activas: Por un lado todo lo que son incentivos o desarrollo de programas de formación profesional. Pero, sobre todo de programas de formación no institucionalizados.. Es decir, los programas que desarrollan las instituciones privadas en los que participa el Estado. Un ejemplo es el caso ya paradigmático llamado “Chile Joven” donde el Estado tiene un fondo cuantioso de recursos, y licita cursos de formación al que se presentan empresas privadas de formación a esa licitación. La orientación es que la empresa que se presente a la licitación tiene que tener garantizado que por lo menos el 80% de los jóvenes que van a participar en el programa va a seguir prácticas en las empresas. Entonces lo que ocurre es que ahí el Estado no se preocupa de ver en que se van a formar a los jóvenes. Al final es el mercado el que dice en que se van a formar. Obviamente las empresas reciben a los jóvenes en aquellas profesiones que les interesan .

En segundo lugar se puede mencionar otro grupo de políticas que tienen que ver con los programas públicos de empleo, desde incentivos crediticios para constituir empresa, sobre todo en el caso de jóvenes y mujeres madres de hogar o jefes de hogar pobres, o también otros programas públicos que incluyen trabajos comunitarios como contraprestación. Estos programas juegan un rol preventivo, en tanto evitan que se dispare la tasa de desempleo. Los datos que se mencionan para América Latina son del año 1996. Se constata

que estos programas públicos efectivamente tienen una cobertura muy importante. En el año 1996, según datos oficiales, en la Argentina se crearon mediante programas de empleo público 900 000 empleos, en Brasil 2 900 000 empleos, en México 1 392 000 y en Perú 151 000. Por lo tanto, se trata de una cantidad realmente significativa . Si no existieran estos programas de empleo público la tasa de desempleo que en América Latina es del orden del 9.5% en 1996, probablemente estaría casi 3 puntos por encima. Por lo tanto, sin programas públicos de empleo estaríamos hablando de una tasa de 12.5% o 13%.

La tercera gran área de programas es la que tiene que ver con el mejoramiento del ingreso. Primero, formación profesional, luego programas públicos de empleo y mejoramiento de ingresos que va desde programas de subsidio directo, por ejemplo, un programa brasileño, donde se le da un subsidio directamente monetario al padre o a la madre de familia siempre y cuando sea una familia que tenga tres hijos o más y mensualmente la familia compruebe que los tres o más niños están en la escuela. Es un programa que en el fondo está ayudando a las familias indigentes, pero por otro lado combatiendo al trabajo infantil y sacando a los niños de la calle.

Tenemos programas por lo tanto que van desde el subsidio directo, hasta programas de crédito de apoyo a la microempresa. Todos en el fondo son programas de mejoramiento al ingreso.

Una cuarta área es el seguro de desempleo. En los 90, en América Latina solo funcionan seguros de desempleo en Argentina, Brasil, Uruguay, que además son muy restringido y con muy poco impacto. En el mejor de los casos el seguro de desempleo llega a beneficiar a no más del 7% de los desempleados. Este es el caso de Brasil. En la Argentina se calcula que los beneficiarios oscilan entre el 4 y 6% de los desempleados .Y también está el caso de Chile, donde se acaba de aprobar el seguro de desempleo sustituyendo la indemnización por despido. Entonces tenemos sólo cuatro países con seguro de desempleo y además muy limitados.

El dato quizás más relevante es establecer cuál es el porcentaje de la población económicamente activa latinoamericana está beneficiada por estos programas de políticas activas de empleo. Si se incluye a Brasil, a fines de los 90, el 13% de la PEA

latinoamericana se beneficia directa o indirectamente de políticas activas de mercado de trabajo. Si no se incluye Brasil, la población beneficiaria sería un 9.7%. Bajo cualquier forma es una cantidad realmente importante: alrededor del 10% de la población económicamente activa se beneficia con algún plan o programa. De aquí surge una conclusión en la que conviene insistir: si no existieran estos programas y estas políticas, indudablemente las tasas de desempleo sería muchísimo mayor.

Como se puede apreciar las políticas activas aplicadas en el subcontinente son muy limitadas. Sin embargo, el esfuerzo que significa la atención de éste segmento -entre 10% y 13% de la población económicamente activa- que demanda recursos equivalentes al 1% del producto, es el aporte que hace América Latina para tratar, por la vía de las políticas activas del mercado de trabajo, de paliar los estragos del desempleo. Conviene recordar que, por ejemplo, en la Unión Europea los recursos destinados a políticas activas en mercado de trabajo son el 3.5% el producto, es decir más de tres veces el esfuerzo que se está haciendo en la región. Sin embargo a pesar de que es un esfuerzo menor, limitado, estamos hablando del 1% del producto. En resumen para la OIT, los programas mencionados son programas realmente sustantivos que habría que mantener y que abría que mejorar.

3.3 La Agenda de la OIT para America

En 1999 la OIT anuncia una Agenda para el continente (Maninat, Y,1999). En efecto en la reunión Cuatrienal de todos los países de América y del Caribe que se celebra en Lima, se dá a conocer una Agenda Laboral para lograr la eficiencia económica pero con progreso social. Veladamente se hace una crítica a la eficiencia económica con precariedad y con desprotección social que es lo que venía predominando.

El primer punto indica que es necesario asegurar y garantizar el cumplimiento de los Convenios Internacionales sobre derechos fundamentales en el trabajo. Esto se refiere no solamente a la prohibición del trabajo forzoso, de la discriminación por razones de sexo, raza o religión, o del trabajo infantil, y a la garantía de la edad mínima para ingreso de trabajo. Sino que se está refiriendo también a los dos derechos fundamentales que se

supone que toda persona debería tener, que es el derecho a la organización y a la negociación. Sin embargo no se están respetando adecuadamente estos derechos. La sindicalización en América Latina se está reduciendo, la persecución contra dirigentes sindicales se está acrecentando, el asesinato de dirigentes sindicales en algunos países ha aumentado. Las negociaciones colectivas se han reducido y en algunas empresas, empezando en muchos países por el propio Estado, cuando los trabajadores plantean negociación colectiva lo único que logran es el despido inmediato. Es imposible pretender una sociedad económicamente eficiente pero con progreso social, sino se empieza por asegurar los derechos fundamentales de las personas, que en el fondo no son sino parte de los derechos humanos.

El segundo punto de esta Agenda es que se hace necesario lograr mayor estabilidad laboral con mayor protección social. No se está pretendiendo en la OIT regresar a la estabilidad laboral de la década del 60 ó del 70. Obviamente las empresas tienen que competir, tienen que adecuarse a las condiciones del mercado y por lo tanto tiene que mantener el número de trabajadores que realmente el nivel de actividad económica de la empresa requiere. Pero reconocer eso no significa que el trabajador no deba tener un mayor nivel de estabilidad en términos de que en el empleo o fuera del empleo nunca va realmente a verse sin algún tipo de ingreso de apoyo. Se busca mayor estabilidad con protección y esto significa que se debe avanzar mucho más en todo lo que es seguro contra riesgos de accidentes, seguro de desempleo, y formación para la empleabilidad. Dicho de otro modo: que un trabajador que es despedido sepa que tiene altas probabilidades de conseguir un empleo de calidad lo más pronto posible. Además que en el tránsito desde el momento que es despedido hasta que consiga otro empleo exista un seguro de desempleo que asegure un mínimo de ingreso para que no caiga en la indigencia, o acabe recurriendo a la informalidad en actividades de subsistencia.

El tercer punto que OIT propone en su Agenda es que la única manera de generar empleo de calidad es aumentando la inversión. Se propone llegar a niveles de inversión del orden del 30% del producto, eso significa que hay que aumentar el ahorro interno, tanto el ahorro fiscal como el ahorro institucional, o el ahorro de las empresas, para que

reinviertan. Y que además de aumentar la inversión, y el ahorro hay que lograr aumentos sostenidos de la productividad.

Se considera que el empresario no va a invertir en la formación de los trabajadores dentro de la empresa o fuera de ella, si sabe que una vez que invierte y los capacita se van a ir a otra empresa que les va a ofrecer un mejor sueldo probablemente porque están ya mejor formados. El problema es que la precarización laboral afecta la productividad futura de las empresas. Nadie va a invertir en la formación de un recurso que sabe que es precario por naturaleza. Y entonces lo que se debe hacer es avanzar hacia estrategias sostenidas de productividad y para eso la OIT considera que el principal instrumento es la negociación colectiva. Esto implica lograr un cambio en la cultura laboral. Efectivamente los sindicatos no pueden seguir viendo la negociación colectiva como un instrumento de lucha para ver “cuanto le arranco al empresario”. Ni el empresario debería de seguir viendo la negociación colectiva como una obligación legal que lo único que hace es fastidiarlo. En realidad lo que debería de verse es una negociación colectiva como instrumento de creación, de desarrollo de crecimiento a la productividad. Y por lo tanto del ingreso de los trabajadores y del beneficio de los inversores.

El cuarto punto es analizar y poner en marcha estrategias que permitan un aumento de la cobertura de la protección social. En el caso de América Latina, el 60% de los trabajadores bajo relaciones laborales de dependencia, o sea asalariados, siguen aún fuera de los sistemas de protección de la seguridad social. Una cifra menor, pero una cifra significativa también, siguen fuera de los sistemas de jubilación cuando llegue la vejez. Es necesario por lo tanto aumentar la cobertura del sistema de protección social incluyendo el seguro de desempleo. Obviamente, encontrando la manera de que no implique mayores contribuciones y mayores costos para las empresas; esto es posible de lograr empezando por revisar en muchos casos la legislación laboral, porque en muchos países los empresarios están haciendo frente a contribuciones laborales que en el fondo no son sino cargas para-fiscales, o sea impuestos encubiertos que nunca llegan al empresario ni al trabajador.

El quinto punto es poner en marcha políticas de formalización de la informalidad. Esto no se refiere solo a las políticas de crédito o capacitación que probablemente son importantes y deben continuar, sino que es necesario revisar la legislación porque en muchos casos y para muchas empresas el costo de la formalidad es un costo impagado. En una investigación realizada en Jamaica, Bogotá, Quito, Lima, Buenos Aires y Santiago de Chile, en 1998, la OIT encuentra que solo el 30% de las microempresas contribuían con los impuestos estatales o municipales, y que la mayoría no paga cargas sociales. Luego, al indagar si estas empresas contribuyen con todas las cargas- fiscales, tributarias, impositivas, laborales- que la ley fija, se encuentra que en promedio solo 5 de cada cien micro empresas podían, con ese nivel de ventas e ingresos, financiar todas las cargas sociales y fiscales. Entonces el problema no es solo dar crédito, capacitar, ayudar a hacer inversión e innovación tecnológica. El problema es que la legislación establece un costo de la formalidad que, para esas empresas informales de baja productividad, es impagable.

El último punto tiene que ver con la promoción del diálogo social. Para la OIT el mejor ambiente para reducir el riesgo país, para aumentar la tasa de ahorro, para aumentar la tasa de inversión; es un país con estabilidad social, política y económica. Por lo tanto el pacto social, el diálogo social, la negociación social no es una utopía Russoniana, es una condición indispensable para crear un clima de estabilidad, de acuerdo entre empresarios, trabajadores, gobiernos, sociedad civil, y organizaciones políticas. Necesario para lograr no solo eficiencia económica sino también progreso social(1)..

En el 2003, la OIT lanza una campaña contra la pobreza en el mundo a partir de impulsar el "trabajo decente".

En su informe el titular de la OIT, Juan Somavia, considera que la pobreza:

"es el mayor desafío al que se enfrenta hoy el sistema multilateral. La eficacia del sistema multilateral para abordar las cuestiones tradicionales en materia de seguridad sigue estando a prueba. Aún así no podemos fallar en lo que respecta a la seguridad humana".... "Después de todo, los pobres no son causantes de la pobreza. La pobreza es el resultado de fallos estructurales y de sistemas económicos y sociales ineficaces. Es el fruto de una respuesta política inadecuada, de políticas muy poco imaginativas y de un apoyo internacional insuficiente. El hecho de que siga aceptándose denota una pérdida de valores humanos fundamentales y de voluntad internacional"

La solución podría encaminarse a través de la aplicación de políticas para producir lo que Somavia denomina como "dividendos del trabajo decente", que generen un crecimiento más balanceado y sustentable en los países y mejores condiciones de vida para las personas.

"El dividendo del trabajo decente implica generar empleos productivos e ingresos más estables".....
"la OIT está trabajando en esta dirección a través de programas para crear empleo, asegurar los derechos fundamentales y la protección social en el trabajo, terminar con la discriminación y combatir el trabajo infantil"

.... "Nuestros esfuerzos también buscan ampliar el acceso a los servicios financieros, a la capacitación, a ambientes de trabajo más seguros y saludables, y a la generación de mayores oportunidades para las empresas pequeñas"

En el 2004 la OIT insiste mucho en la integración de las políticas económicas y sociales.

Según Daniel Martínez, Director para América Latina: /

"Un elemento clave en este enfoque que propone la OIT es la integración de las políticas económicas y sociales. En el caso específico del empleo, este debe ser un objetivo explícito y centra de la misma y no solo un mero efecto residual de la misma. Esta integración de políticas debe incorporar, además de la generación de empleo de calidad, la clara voluntad de que todas las políticas en aplicación tiendan a afirmar el efectivo ejercicio de los derechos de los empleadores y los trabajadores, al desarrollo de una protección social sistémica y al recurso al dialogo social como la mejor vía para diseñar y aplicar políticas de estado, y no sólo de gobierno, con la mayor legitimidad social posible".

4 POLITICA DE EMPLEO EN LA UNION EUROPEA

La Unión Europea desarrolla una activa política de empleo desde fines de los 90, combinando medidas macroeconómicas, iniciativas locales de empleo, programas transitorios de capacitación, y el seguro de desempleo. Se han realizado numerosas cumbres internacionales, y en general podemos decir que se trata de una acción mancomunada entre los distintos países. Intentamos trazar un panorama de las principales iniciativas y resoluciones europeas hasta el año 2001 (-2-)

Desde 1997 el índice de desempleo en Europa está disminuyendo. A pesar de ello, la generación de empleo sigue siendo uno de los objetivos prioritarios de la Unión porque la consecución de un alto índice de ocupación es condición sine qua non para la justicia y la cohesión social.

Según los datos de Eurostat, el índice medio de desempleo en la Unión europea ascendía al 9 % en enero de 2000. Se estima que hay 15,5 millones de personas desempleadas, frente a los cerca de 18 millones de 1997.

Esta mejora se explica, por un lado, por el aumento del crecimiento desde 1997 (2,5 % en este año frente al 1,8 % en 1996), crecimiento que se confirmó en 1998 (2,6 %) a pesar de una ralentización en 1999 (2,1 %) y, por otro, por la realización de actividades diversas en el marco de la Estrategia europea para el empleo.

4.1 Política comunitaria de empleo

La política comunitaria en materia de empleo ha ido tomando forma en los Consejos Europeos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia, en los que los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros se comprometieron a combatir el desempleo.

En el Tratado de Amsterdam se ha incluido un nuevo título sobre el empleo, en el que se indica que el fomento del empleo es un «asunto de interés común» de los Estados miembros y uno de los objetivos de la Comunidad. Para sacar el máximo provecho del nuevo título, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron aplicar de inmediato las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam para apoyar la estrategia coordinada de empleo antes de su entrada en vigor (1 de mayo de 1999).

Así, pues, en lo sucesivo, para completar la acción de los Estados miembros, la Comunidad elaborará una Estrategia coordinada para el empleo basada en:

- la consideración del empleo en la definición y la aplicación de las políticas y acciones comunitarias;
- la creación, en el ámbito comunitario, de mecanismos de coordinación que incluyan:
 - un informe anual conjunto del Consejo y de la Comisión sobre el empleo a partir del cual el Consejo Europeo adoptará sus conclusiones;
 - la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, de directrices para el empleo, que deben ser compatibles con las grandes orientaciones de la política económica;
 - un mecanismo de vigilancia de aplicación de las directrices que tenga algunas semejanzas con el previsto para las políticas económicas y pueda dar lugar a la formulación de recomendaciones a los Estados miembros sobre la política de empleo;
 - la creación de un Comité de Empleo, encargado de fomentar la coordinación de las políticas de empleo realizadas por los Estados miembros y de formular dictámenes en la materia;

- la posibilidad de que el Consejo adopte por mayoría cualificada medidas incentivadoras, en particular en forma de proyectos piloto.

- El proceso de Luxemburgo

El Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997 examinó las mejores prácticas nacionales en el ámbito de la lucha contra el desempleo y sentó las bases de la acción futura de la Comunidad en materia de empleo.

El proceso conocido como Proceso de Luxemburgo se plasmó en el establecimiento de una coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros en el marco de las Directrices para el empleo y los Planes de Acción Nacionales. La Comisión propuso las primeras directrices para el año 1998 , que fueron aprobadas más tarde por el Consejo Europeo. Dichas directrices se basan en 4 pilares:

- el espíritu empresarial;
- la capacidad de inserción profesional («empleabilidad»);
- la capacidad de adaptación;
- la igualdad de oportunidades.

La transposición de estas directrices en las políticas nacionales se logra mediante Planes de Acción Nacionales (PAN) que elaboran los Estados miembros y se someten a continuación al examen de la Comisión y del Consejo. Cada año se informa de los resultados de los Planes de Acción Nacionales en el informe conjunto sobre el empleo.

A raíz del examen de los PAN por la Comisión, que puso de manifiesto algunas insuficiencias y lagunas, y del informe conjunto sobre el empleo de 1998 , que evalúa por primera vez los Planes de Acción Nacionales, la Comisión presentó las directrices modificadas para 1999 a fin de clarificar las orientaciones precedentes. Con arreglo a las directrices para 1999 , el Consejo Europeo desea que se intensifique la acción en los ámbitos siguientes:

- mejora de las medidas activas;
- aprendizaje permanente;
- aprovechamiento de la capacidad generadora de empleo del sector de servicios;
- compaginación de la vida profesional y familiar;
- un mercado laboral abierto a todos.

Los PAN, que recogieron las directrices para 1999, se prepararon durante la primavera del mismo año y se presentaron a la Comisión a finales de mayo de 1999.

Con arreglo al enfoque adoptado en Luxemburgo, y sobre la base de los PAN, el 8 de septiembre de 1999 la Comisión presentó sus propuestas de directrices para el 2000. Según la Comisión, la experiencia de los dos últimos años ha demostrado que la estructura basada en cuatro pilares (la capacidad de inserción profesional, el espíritu empresarial, la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades) constituye una base apropiada para un enfoque integrado a medio plazo.

En cambio, los debates entre los Estados miembros y los interlocutores sociales celebrados en el presente año pusieron de manifiesto la necesidad de realizar un número limitado de adaptaciones y de precisiones en relación con algunas de las líneas existentes. El Consejo de Ministros del 29 de noviembre, y después el Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999, aprobaron las directrices para el año 2000 con arreglo a la propuesta de la Comisión. El 14 de enero de 1999, la Comisión presentó una propuesta de decisión del Consejo que recoge las directrices para el año 2000 adoptadas por el Consejo Europeo.

La Comisión propuso también al Consejo por primera vez que formulara recomendaciones sobre la política de empleo de cada Estado miembro basándose en un análisis comparativo de los resultados de los Estados miembros en la materia y en las principales lagunas observadas al aplicar las directrices para el empleo, así como a la luz de las conclusiones del informe conjunto sobre el empleo de 1999. El Consejo adoptó las recomendaciones el 14 de febrero de 2000.

La Comisión adoptó también el informe conjunto sobre el empleo de 1999, que incluye, por una parte, una evaluación de la situación del empleo y, por otra, un análisis de la aplicación de las directrices para 1999 en los Estados miembros. El Consejo adoptó formalmente este informe el 29 de noviembre de 1999. Dicho informe se presentó al Consejo Europeo de Helsinki.

- El proceso de Cardiff

En la Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de un crecimiento sostenido y duradero para fomentar la creación de empleo. Consiguientemente, para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento, decidieron establecer un

diálogo macroeconómico más efectivo que incluyera reformas económicas compaginadas con la Estrategia coordinada para el empleo.

A partir de los informes Cardiff I y Cardiff II de la Comisión, que se basan en las contribuciones de los Estados miembros y los trabajos exhaustivos del Comité de política económica y del Grupo horizontal «Mercado interior», el Consejo Europeo subrayó la importancia de adoptar reformas tendentes a mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales. El objetivo que se busca es la limitación del número de reglamentaciones nacionales y europeas inútiles para aligerar al máximo las cargas que deben soportar las pequeñas empresas de alto contenido de mano de obra y facilitar la creación de empresas.

El Consejo de Colonia de junio de 1999 consolidó la Estrategia europea para el empleo y sentó las bases de una política comunitaria en la materia que tenga en cuenta todos los factores económicos que inciden en la situación del mercado de trabajo.

- El proceso de Colonia

En la Cumbre de Colonia los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la autonomía de los ámbitos pertinentes de la política macroeconómica e hicieron hincapié en la influencia mutua de las decisiones macroeconómicas.

El objetivo principal del Pacto europeo para el empleo, que se conoce como «proceso de Colonia», es fomentar el diálogo entre todos los agentes afectados por la política macroeconómica y aumentar su confianza para promover el crecimiento y favorecer la creación de empleo.

El Pacto insiste en la necesidad de una combinación equilibrada de las políticas macroeconómicas mediante:

- una política financiera que, por una parte, tenga en cuenta los principios del Pacto de estabilidad y que, por otra, reestructure los presupuestos públicos de modo que favorezcan la inversión y la creación de puestos de trabajo competitivos;
- una evolución controlada de los salarios con aumentos en función de la productividad;
- una política monetaria que tenga por objeto la estabilidad de los precios.

Debe entablarse un diálogo macroeconómico entre los interlocutores sociales y los responsables de las decisiones presupuestarias y monetarias de las instituciones sobre la

combinación de las políticas macroeconómicas, que respete la independencia y la autonomía de todos los agentes responsables de las negociaciones salariales y de las políticas monetaria, presupuestaria y fiscal.

El Pacto europeo para el empleo integra, pues, en un concepto global todas las medidas de la Unión adoptadas en el ámbito del empleo.

4.2 Acciones para el empleo

Para plasmar las orientaciones de la Estrategia europea para el empleo, se han establecido en la Comunidad algunas medidas y acciones.

- El Pacto de confianza /

En 1996 la Comisión puso en marcha una iniciativa importante titulada « Acción para el empleo en Europa: un Pacto de confianza », cuyo objetivo es movilizar a todos los agentes afectados (autoridades comunitarias, nacionales y locales e interlocutores sociales), valorizar mejor el efecto multiplicador europeo e incluir la lucha contra el desempleo en una visión de la sociedad a medio y largo plazo. El 22 de octubre de 1996 la Comisión adoptó un informe intermedio, en el que se hacía un balance de la situación y se informaba sobre lo conseguido en la materia.

- Las acciones estructurales

La aprobación de los nuevos Reglamentos de la «Agenda 2000» permitió, por un lado, establecer un nuevo marco financiero para el período 2000-2006, entre otras cosas para las acciones estructurales, y, por otro, fijar las nuevas orientaciones de los Fondos Estructurales y del Fondo Social Europeo (FSE). //

Con arreglo al nuevo Reglamento nº 1784/1999, el Fondo Social Europeo intervendrá en el marco de los tres nuevos objetivos de la política estructural (regiones retrasadas, reconversión económica y social de zonas con dificultades, acciones de desarrollo de los recursos humanos). El Reglamento indica claramente que el FSE es un instrumento al servicio de la Estrategia europea para el empleo. /

Además de las acciones del Fondo Social Europeo, se prevé realizar una nueva iniciativa comunitaria para combatir cualquier tipo de discriminación o desigualdad en el mercado laboral (EQUAL), con un presupuesto de 2 847 millones de euros.

- Iniciativas locales

A lo largo de los años, se han aplicado algunas iniciativas de fomento de las acciones locales de empleo, que se han plasmado sobre todo en la creación de pactos territoriales para el empleo y en el establecimiento de una estrategia europea para promover las iniciativas locales de desarrollo y empleo.

La Comisión considera que la actuación local en materia de empleo sigue siendo hoy en día un elemento fundamental de la política europea por sus posibilidades para crear trabajo. Del 3 al 5 de noviembre de 1999 se celebró en Bruselas una conferencia europea sobre el tema, con la cooperación de la Comisión europea.

- Fiscalidad y empleo

La imposición elevada del trabajo incide negativamente en la situación del empleo y en el crecimiento europeo, según la Comisión. Desde hace quince años no deja de aumentar la carga impositiva del trabajo por cuenta ajena. Esta carga afecta cada vez más a los trabajadores menos cualificados y menos móviles. Para corregir esta tendencia, el 22 de octubre de 1999, el Consejo adoptó la Directiva 1999/85/CE por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en cuanto a la posibilidad de aplicar con carácter experimental un tipo de IVA reducido a los servicios de alto contenido de mano de obra.

4.3 La dimensión internacional

Más allá de las acciones comunitarias en favor de la lucha contra el desempleo, la evolución del empleo en Europa depende también de factores externos, en particular de la situación económica internacional.

En este contexto, las políticas de empleo en una economía global fueron el tema de una conferencia celebrada en Washington y que reunió a los ministros de trabajo del G8, representantes de la Comisión, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Internacional, así como a responsables patronales y sindicales.

En el pasado, el G8 había hecho hincapié en la importancia de la dimensión social en el contexto de la globalización. No obstante, con motivo de esta reunión, los países del G8

apoyaron públicamente la Estrategia europea para el empleo y señalaron la importancia del papel de las políticas e instituciones laborales, así como de los sistemas de protección social para permitir una mejor adaptación a los cambios estructurales del mercado de trabajo en una economía global.

En este sentido, en el mes de junio de 1999, la Comisión presentó una nota informativa [SEC(1999) 988], en la que reafirma la importancia de intensificar la cooperación internacional y de continuar trabajando en el ámbito nacional para establecer políticas de empleo eficaces. Para favorecer un desarrollo duradero y generador de empleo, la Comisión propone un enfoque basado en:

- la promoción de reformas estructurales para desarrollar la capacidad de adaptación y la competitividad de las economías europeas, y favorecer la reincorporación de los desempleados de larga duración al mercado de trabajo;
- la continuación de políticas macroeconómicas centradas en el crecimiento y la estabilidad, y la existencia de un equilibrio entre las políticas monetaria y presupuestaria.

El Consejo Europeo de Helsinki

En la Cumbre de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999 los Jefes de Estado y de Gobierno acogieron con satisfacción la mejora de la situación económica de la Unión Europea, que se basa en sólidos cimientos (la inflación se mantiene baja, las condiciones de inversión son favorables y las finanzas públicas han mejorado). El Consejo Europeo reafirmó su apoyo a la Estrategia europea para el empleo e insistió en la importancia de coordinar en mayor medida las políticas económicas, las políticas de empleo y las políticas estructurales para sacar todo el provecho posible del mercado único y la moneda única. Señaló que debe hacerse hincapié en la aplicación eficaz y la racionalización de los procesos, así como en el seguimiento de la aplicación de las medidas.

El Consejo Europeo abogó por una mayor participación de los interlocutores sociales y el Parlamento Europeo cuando se adopten las directrices para el empleo. Señaló también que se ha avanzado en la elaboración y la utilización de indicadores de resultados sobre el empleo e invitó a los Estados miembros a que sigan desarrollando su trabajo en este ámbito.

Por último, el Consejo Europeo recomendó a los Estados miembros que prestaran especial atención en sus planes de acción nacionales a los sistemas impositivos y de prestaciones, al empleo en el sector de los servicios, a la organización del trabajo, a la educación y la formación permanentes y a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El Consejo europeo extraordinario de Lisboa

En la presentación que hizo el 9 de febrero de 2000 sobre los objetivos estratégicos para el periodo 2000-2005, la Comisión hizo hincapié en su objetivo de pleno empleo para aproximar el índice de desempleo europeo al de los países con mejores resultados en este ámbito. En dicha Comunicación [COM(2000) 154 final], la Comisión señala que el desempleo sigue siendo la principal fuente de pobreza y exclusión social y constituye una presión inaceptable en la sociedad europea.

A pesar del relativo éxito de la Estrategia europea puesta en práctica desde 1997, el empleo sigue siendo una de las cuestiones más importantes en la Unión. Desde el Consejo europeo extraordinario de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, se ha convertido en la prioridad. En esa ocasión, se estudió la situación del crecimiento, la competitividad y el empleo en la Unión Europea con el objetivo de hacer de la misma la zona más competitiva del mundo y lograr el pleno empleo de aquí al 2010.

Consejos Europeos de Niza y Estocolmo

En reuniones celebradas en el 2000 y 2001 la Unión Europea plantea una mayor integración entre las políticas económicas y sociales. Asimismo se establecen nuevas directivas.

Se hace patente la necesidad de simbiosis entre la política económica y la política de empleo. Ambas políticas constituyen, junto con la prioridad atribuida a normas sociales elevadas y una red de protección fuerte, las piedras angulares de la combinación de medidas que será el motor del modelo social europeo en los próximos años. El crecimiento económico sostenido acompañado de una baja inflación y de unas finanzas públicas saneadas es crucial para aumentar el número de puestos de trabajo y la cohesión social. Una protección social elevada y bien orientada es esencial para adaptar la economía al cambio y para disponer de una mano de obra eficiente y bien formada. Una educación y una formación de alta calidad, accesibles a todos, refuerzan la inclusión

social y la competitividad. El aumento de la tasa de empleo contribuye a garantizar la financiación de los sistemas de protección social.

Las nuevas Directrices europeas para el empleo en 2001 son las siguientes:

Una de las directrices para 2001 aborda específicamente la adopción de políticas para combatir la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo. Se pide a los Estados miembros que adopten medidas preventivas y de política activa para promover la integración en el mercado de trabajo de los individuos en situación de riesgo o de desventaja. La directriz pretende asimismo combatir la discriminación por razones de sexo, raza, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, en el acceso al mercado de trabajo y a la educación y formación. También se anima a los Estados miembros a aplicar las medidas apropiadas para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad, de las minorías étnicas y de los trabajadores migrantes.

Del mismo modo, otra de las directrices se centra en las políticas para fomentar el envejecimiento activo. Para alcanzar el objetivo de pleno empleo y garantizar la equidad y viabilidad a largo plazo de los regímenes de seguridad social es preciso cambiar las actitudes frente a los trabajadores de más edad. Se anima, por tanto, a los Estados miembros a que adopten medidas para mantener la capacidad laboral y las competencias de los trabajadores de más edad proporcionándoles un acceso a la formación e introduciendo fórmulas flexibles de trabajo.

El objetivo de otras tres directrices es reforzar las políticas de los Estados miembros en materia de igualdad de oportunidades y reducir las diferencias por razón de sexo en el mercado de trabajo. Aspiran asimismo a garantizar que todas las políticas adoptadas en el marco de la EEE respetan plenamente el principio de integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se anima a los Estados miembros a que elaboren, apliquen y promuevan políticas de apoyo a la familia, que incluyan servicios de guardería asequibles y permisos parentales, para lo cuales ya se ha adoptado una directiva comunitaria.

5 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN AMERICA

La política de empleo en el continente americano es bastante heterogénea. A diferencia de la Unión Europea no existe una estrategia común. En este apartado mencionaremos algunos datos y casos especiales de los años 90.

Las diferencias se empiezan a visualizar en América del Norte. Mientras en Canadá está centrada en la capacitación y en la formación de entidades tripartitas que se basan en el diálogo social, en Estados Unidos el eje pasa por subsidios estatales transitorios a los desempleados.

A su vez, en el subcontinente latinoamericano, prevalece la ideología neoliberal según la cuál la flexibilización laboral es la mejor forma de resolver el problema del empleo. No obstante, se aplican algunos programas exitosos en Chile y México.

En Canadá y Estados Unidos la tasa de desempleo abierto durante los 90 no es muy preocupante, ya que en el primer caso oscila en un promedio cercano al 10% mientras que en Estados Unidos el promedio es cercano al 6%. En ambos casos, durante la década tiende a bajar. En estos países rige un seguro de desempleo, que tiene características de mayor protección en Canadá. En efecto, en este país el seguro de desempleo cubre un 55% de los ingresos durante 45 semanas. También se cuenta con un ingreso familiar complementario para las familias de bajos ingresos. En Estados Unidos, en cambio, el seguro de desempleo cubre el 37% del ingreso promedio durante 13 semanas, que se pueden extender en Estados con alta tasa de desempleo (ACLAN, 1997). Otro aspecto que diferencia a estos países es que en Canadá existen Consejos locales y regionales de desarrollo que fomentan el empleo en base a mecanismos de diálogo y concertación.

En cambio, en América Latina la desocupación es muy preocupante en los 90. El promedio se acerca al 8 % al finalizar década y hay casos límites como Argentina.

5.1 Política de empleo en Estados Unidos

El modelo de empleo seguido en Estados Unidos está basado en mercados de trabajo flexible, una protección social mínima, una absoluta libertad contractual, un costo muy bajo de los despidos y una negociación colectiva descentralizada. A su vez, la política de

subsidios a los desempleados está bastante descentralizada. Los salarios tienden a ser bajos, la permanencia promedio en el trabajo es reducida , y la capacitación laboral es prácticamente inexistente.

En este marco, el nivel de desempleo ha sido relativamente bajo durante los 90 y la intervención del Gobierno federal como la de los Gobiernos estatales es muy limitada. La normativa laboral es mínima y se trata de leyes votadas durante la gran crisis del 30. Los estados provinciales gozan de gran autonomía para aplicar normas de empleo (Perez,1998).

En cuanto a la intervención federal, se distinguen cuatro grandes series de acciones:

- i) Ayuda para la búsqueda de empleo
- ii) Formación educativa para conseguir empleo(unos 4 meses de promedio).
- iii) Capacitación en las empresas(de tres a cinco meses)
- iv) Experiencia de trabajo en una agencia gubernamental o una O.N.G.

5.2 Los Consejos Regionales en Canadá

Las Consejos regionales de Québec son muy interesantes. En tanto expresan una iniciativa de la sociedad civil, nos detendremos en la descripción de esta experiencia en base a los datos de una experta en el tema(3)

Como en el resto de los países industrializados en Canadá los años ochenta y noventa son años de dificultades importantes. El desempleo crece mucho y los programas van a poner el énfasis sobre la oferta de trabajo. La situación no es tan grave en Canadá si se le compara con Estados Unidos, pero en Quebec ésta es mucho más preocupante. Especialmente en los años 1990-95 el desempleo ha seguido siendo bastante importante. Mientras que en Canadá, se ha mantenido en un 9% más o menos durante muchos años, en Quebec ha oscilado en 10% y 11% en términos de tasa oficial o de tasa abierta .

Las dificultades son provocadas entre otras cosas por la racionalización y también por la desaparición de muchas empresas lo que se traduce en una necesidad de recapacitación de la mano de obra. La pérdida de empleo es importante durante la crisis de los años 81 y 82, y aún más durante la crisis de 90 y 92. Después de la crisis la creación de empleos no retoma

el ritmo de crecimiento de los años ochenta a causa del cierre de muchas empresas. Estas son reemplazadas, pero muchas actividades tradicionales cierran y todavía no pueden ofrecer empleos a los cesantes. Esto plantea el desafío de la capacitación y de la formación de la mano de obra que trabajaba en estos sectores más tradicionales. Todo esto es a partir de 1995.

Durante los años 80, ciertos grupos de la sociedad civil han empezado a preocuparse del problema del desempleo. Un grupo llamado "*Forum pour le emploi*" (*Foro por el empleo*) empezó sus actividades a fines de los años ochentas. Organizó una serie de Foros en cada una de las regiones de Québec- existen 16-con actores regionales provenientes de todos los medios laborales, sindicales, empresariales, eclesiásticos y populares. En el año 1990 hubo un Foro Nacional en Montreal, donde participaron varios miles de personas representantes de todos estos mismos grupos. El Foro dejó de existir dando lugar a la creación de otra instancia, su actividad fue muy intensa y parece a todos los actores que sus resultados fueron importantes.

El Foro reivindicaba la puesta en práctica de una verdadera y completa política de medidas activas de creación de empleo y presionaba porque el gobierno de Quebec concentrará toda la responsabilidad en esta materia. Después de varios años se obtuvieron los resultados esperados, aunque no es seguro que el éxito sea totalmente completo.

La creación de un espacio de concertación parece ser la característica más sobresaliente de los años recientes, y esta tendencia parece ser más importante o más desarrollada en Quebec que en el resto de Canadá. Ciertamente que los problemas de desempleo son más importantes en Quebec, pero también hay que decir que la tradición de concertación es anterior a estos problemas. En los años 80 se fueron creando grupos sectoriales que han realizado diversas actividades, entre otras, en torno a proyectos de -grupos industriales- organizadas por el Ministerio de la Industria y del Comercio, y también con una gran variedad de iniciativas en el ámbito local como las *corporaciones comunitarias de desarrollo local* (Tremblay y Fontan, 1994).

Como ejemplos de estos espacios de concertación, mencionaremos tres casos: La Comisión del mercado del trabajo, que reúne representantes patronales y sindicales con poder de decisión sobre cuestiones de empleo. Los actores sindicales y patronales quieren

tener el poder de decidir, o por lo menos que sus opiniones sean consideradas en la toma de decisiones del gobierno con respecto a la política de empleo y de calificación (incluyendo la formación). Antes, estos representantes formaban parte de la Sociedad Quebequense para el desarrollo de la mano de obra, que recientemente fue integrada al Ministerio de la Solidaridad Social, y a Emploi- Quebec (los servicios de empleo). Esta institución es la institución central en la concertación para la política de empleo en Quebec.

El segundo caso que parece muy importante es el de los Comités Sectoriales, que es una segunda institución para la concertación entre sindicatos y empresas en Quebec, pero al nivel sectorial. Éstos fueron creados por la sociedad Quebequense para el desarrollo de la mano de obra. Están constituidos por representantes patronales y sindicales, también lo integran representantes del Ministerio del Empleo (Emploi-Quebec), normalmente debe ser paritarios, pero en unos sectores los trabajadores no tienen sindicatos o no están muy organizados, especialmente en los sectores nuevos con la tecnología de información. Entonces no es siempre igual su conformación.

En los 90 surgen 26 Comités que cubren 26 sectores de actividades. Ellos deben hacer el análisis de sus sectores de la mano de obra que existe y de la que se necesita. También tienen que analizar las tendencias de la innovación tecnológica en su sector, para ver sus influencias sobre las calificaciones. Finalmente, los miembros pueden proponer programas de formación, también pueden hacer listas de consultantes para las empresas o sindicatos que quieran mejorar la calificación de sus trabajadores.

La mayoría de los comités se crearon en los años 1996-97, pero es importante decir que algunos se constituyeron a partir de otras organizaciones. Por ejemplo, había un Comité de adaptación de mano de obra en sectores donde había dificultades importantes que se transformó en uno de esos comités.

Finalmente, hay también iniciativas de concertación a nivel regional o local (los Consejos de Desarrollo Regional y las corporaciones comunitarias de desarrollo local) que han pasado a ser responsables de la aplicación de la política de empleo o también de la política de desarrollo local a través de unas instituciones nuevas que son los Consejos Locales de Desarrollo y los Centros Locales de Desarrollo. Es decir que estas organizaciones comunitarias que antes tenía unos mandatos para hacer servicios para el

gobierno, ahora van a ser más directamente responsables de la aplicación de la política de empleo.

Esos cambios son muy recientes y no están completamente finalizados, pero parece que muestran una tendencia clara hacia más concertación y también tendencias hacia descentralización, hacia un dispositivo público de empleo. Es una extensión a un nivel nuevo de la concertación que antes estaba solamente al nivel de los actores nacionales.

5.3 Política de empleo en América Latina

En América Latina el panorama es bastante diferenciado y heterogéneo. Hay algunos casos que se consideran exitosos. En México se le da mucha importancia a los Servicios de Empleo dependientes de la Secretaría de Trabajo del Gobierno federal y a cursos de capacitación, mientras en Chile han dado resultado programas de ayuda directa transitoria y de capacitación para jóvenes.

Más allá de esta heterogeneidad es posible afirmar que en todo América Latina, durante los 90 hay una fuerte influencia de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales acerca de la necesidad de flexibilizar la legislación laboral como forma de crear empleo.

Como parte del esquema neoliberal, durante los 90 se impulsa en algunos países de América Latina la desregulación laboral como forma de estimular la creación de empleo. Se impulsan reformas laborales regresivas en Perú, Colombia, Ecuador. En otros casos las reformas son contradictorias y tienen avances y retrocesos; sobre todo en la Argentina (Marshall, 1996).

En Perú se eliminó la estabilidad laboral y se redujo el costo de los despidos. En Colombia también se reducen las indemnizaciones y se facilita el despido (Guasch, 1998)

Un análisis de los resultados de medidas que tienden a facilitar los despidos, tomadas en los países citados, permite concluir que no sirvieron para generar mayor nivel de empleo en el corto y mediano plazo. Estas conclusiones se ven reforzadas si se analiza el caso opuesto. En efecto, en Chile, Venezuela y Brasil se fortalece la protección al despido arbitrario, y estas medidas no afectan el empleo en el mediano plazo.

5.4 Casos exitosos: Chile y México

Mención aparte merece la política laboral en Chile. En este país los programas transitorios de empleo que se implementan a fines de los 80 dan resultados positivos. En efecto, entre 1986 y 1996 se crean más de un millón de empleos y el desempleo abierto pasa del 10,4% en 1986 al 5,4% en 1996. Otro aspecto interesante es la decisión de invertir en capacitación y educación para el empleo. Se destaca el programa "Chile Joven" que entre 1991 y 1995 capacita a 95.000 jóvenes de 15 a 24 años. Se estima que el 55% de los jóvenes obtuvo trabajo, la mayoría de ellos en la misma empresa donde hizo la práctica (Feres, 1998)

Por su parte, México desarrolla una serie de acciones de fomento del empleo que han logrado buenos resultados. El nivel de desempleo abierto en México oscila entre 2 y 3%, y se destaca un bien estructurado Servicio Nacional de Empleo.

Según un informe de las autoridades laborales mexicanas en un Encuentro internacional realizado en Veracruz (4) las principales acciones de capacitación y vinculación de los mercados de trabajo se han llevado a cabo con la participación del gobierno federal, los gobiernos estatales y el sector privado, financiados parcialmente con créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre las acciones más relevantes destacan el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo; la operación de los Programas de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) y de Calidad Integral y Modernización (Cimo); así como la reciente construcción e impulso al modelo de capacitación y certificación de competencia laboral. A continuación una síntesis hacia 1999:

1 Servicio Nacional de Empleo (SNE)

El SNE en México es un instrumento que tiene como objetivos facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir las vacantes disponibles en sus empresas. El SNE fue creado en 1978, inició operaciones en siete entidades federativas y en el momento actual opera en 134 oficinas ubicadas en las principales ciudades del país; dispone además de 51 unidades móviles que llevan los servicios de empleo a las zonas conurbadas y marginadas de las grandes ciudades, a las pequeñas localidades urbanas y zonas rurales.

. En la búsqueda de mejores instrumentos de intervención en el mercado laboral, el SNE ha fortalecido sus acciones de orientación ocupacional diferenciadas para grupos específicos de la población, tales como jóvenes buscadores de un primer empleo, mujeres que desean reincorporarse al trabajo, trabajadores desplazados o rechazados que cuentan con una amplia experiencia laboral y personas mayores de 50 años. Entre estas acciones se pueden mencionar las Ferias de Empleo y los Talleres para Desempleados.

II Programa Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat)

Una de las principales tareas del SNE es proporcionar capacitación a la población desempleada para que obtenga la calificación requerida por el aparato productivo. Este Programa funciona con recursos de la Federación; al principio de cada año es asignado un presupuesto a cada entidad federativa con base en estimaciones sobre la demanda de capacitación, así como de acuerdo con la eficiencia administrativa del Programa en el año anterior. Los recursos se transfieren a las entidades federativas para cubrir los honorarios de los instructores, el costo de materiales de capacitación, proporcionar a los desempleados recursos para su manutención durante el curso (beca), equivalentes a un salario mínimo diario y ayuda para el pago de transporte.

Los SEE son las instancias encargadas de efectuar las tareas de reclutamiento y selección de los becarios, así como de detección de las necesidades de capacitación en cada entidad federativa o región. La demanda de la planta productiva determina las características de los cursos que habrán de ser impartidos y, con ello, se adecua la oferta de recursos humanos con el fin de facilitar su incorporación al trabajo.

El Programa opera varias modalidades de capacitación para atender a diversas poblaciones objetivo de desempleados y subempleados. Las cuatro principales modalidades son: *Escolarizada, Mixta, Autoempleo e Iniciativas Locales de Empleo.*

Aquellas personas que ya tienen antecedentes laborales y que mediante un curso corto pueden adecuar sus habilidades a los requerimientos de las empresas, son canalizadas a la *Capacitación Escolarizada*, la cual se lleva a cabo en planteles educativos públicos y privados. Bajo esta modalidad, de 1995 a la fecha, se han otorgado 746 mil becas.

La *Capacitación Mixta* apoya a empresas que están interesadas en contratar personal (generalmente sin experiencia laboral) que ellas mismas capacitan en sus instalaciones. La

instrucción se realiza mediante prácticas que ocupan 70% del tiempo total del curso. Las empresas que participan en esta modalidad se comprometen a ocupar a por lo menos 70% de los egresados y asumen los costos de formación, mientras que el Probecat cubre el monto de las becas. Con el propósito de ampliar las acciones de la *Capacitación Mixta* a las empresas que regularmente no participaban en el Probecat, recientemente se inició una nueva modalidad de atención dirigida a micro y pequeñas empresas que cuenten con un máximo de 30 trabajadores. El conjunto de acciones bajo esta modalidad ha beneficiado de 1995 a la fecha del informe(1999) a 518 mil desempleados.

En el caso de aquellos desempleados que estén interesados en trabajar por cuenta propia, el Probecat los apoya a través de la *Capacitación para el Autoempleo*. Este tipo de capacitación, al igual que la escolarizada, se realiza en planteles educativos o escuelas que impartan especialidades propias para el autoempleo. En esta modalidad se entregan paquetes de herramientas a los becarios que tengan el mejor desempeño durante el curso. Los desempleados que accedieron a esta modalidad entre 1996 y 1999 suman 575 mil.

En las comunidades rurales o semiurbanas existen trabajadores agrupados en torno a un proyecto productivo que representan la fuente de trabajo y de ingresos de sus miembros. Estos grupos por lo general cuentan con escasos recursos económicos y operan con niveles muy bajos de productividad, lo que amenaza su permanencia. En estos casos, el Probecat apoya, a través de la modalidad *Iniciativas Locales de Empleo*, otorgando becas de capacitación a los integrantes de estos grupos productivos, mientras que el grupo se hace cargo de los costos del instructor. Los productores que han sido apoyados por este tipo de capacitación de 1996 a mediados de 1999 suman 234 mil.

III Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)

El Gobierno Federal ha instrumentado, con la participación del sector privado, el Programa CIMO. Dicho Programa inició su operación en 1987 y, dada su aceptación entre los empresarios, ha continuado operando y expandiendo su cobertura. CIMO impulsa la capacitación en el trabajo vinculada con procesos de elevación de la calidad, productividad y competitividad en las empresas, con el objetivo de proteger y ampliar el empleo productivo, así como contribuir al mejoramiento en las condiciones laborales de los trabajadores.

La operación de CIMO se realiza a través de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), que son instancias creadas y operadas con la participación tanto del sector público como privado. Actualmente existen 64 UPC localizadas en todo el país y relacionadas con los organismos empresariales locales que actúan como coopatrocinaidores, orientadores de la acción del Programa en el medio local y regional, así como vigilantes de su correcto funcionamiento.

3.1 Capacitación y certificación de competencia laboral /

En 1993, las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social iniciaron los trabajos tendientes a impulsar la reestructuración de la educación técnica y la capacitación en México, con el objeto de convertir a la formación de los recursos humanos en el eje central del mejoramiento competitivo de las empresas y el progreso profesional y personal de los trabajadores. Estas acciones derivaron en el diseño y puesta en operación en 1995 del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), ejecutado por ambas Secretarías y el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer).

A lo largo de sus casi cuatro años de ejecución, el PMETyC ha posibilitado la construcción metodológica y normativa de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral, así como la incorporación de un número importante de representantes de diversos sectores productivos e institucionales. A la fecha ya se cuenta con 48 Comités de Normalización instalados, 203 calificaciones aprobadas, 8 Organismos Certificadores y 30 Centros Evaluadores acreditados. La conjunción de esfuerzos permitirá en los próximos años la consolidación del modelo, proceso en el cual será de fundamental importancia el reconocimiento que vaya teniendo en el mercado de trabajo la certificación de competencia como un elemento importante en el reclutamiento, selección y promoción de los trabajadores.

El Servicio Nacional de Empleo participa en el PMETyC con un doble propósito; por una parte, contribuir al esfuerzo de construcción de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral y, por otra, con base en estos Sistemas, mejorar el cumplimiento de su misión, hacer más eficiente la vinculación de los agentes que participan en el mercado de trabajo y elevar la empleabilidad de la población.

6 LA POLITICA DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

La legislación social con rango constitucional comienza en la Argentina con la Constitución peronista de 1949, y luego se traslada al art. 14 bis de la Constitución vigente. En dichas normas no se expresa en forma taxativa y expresa el derecho al trabajo, aunque hay diversas normas protectorias que se refieren a la calidad de las relaciones laborales.

La reforma de 1994, al dar jerarquía constitucional a tratados internacionales(art 75 inc 22), introduce el derecho al trabajo a través del art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales. Lo mismo cabe decir de la Constitución bonaerense de 1994, que establece la obligación estatal de fomentar el pleno empleo(art. 39)

En cuanto a las leyes nacionales, tanto la ley nacional de empleo 24.013, como la ley de Promoción del empleo 24.465, crean regímenes promovidos de contratación, con descargas impositivas y abaratamiento del despido. A su vez, la ley 24.465 sobre Pymes exime a dichas empresas de registrar los contratos promovidos y continúa la política de reducir costos laborales.

La reforma laboral se complementa con programas nacionales, provinciales y locales de empleo. En los 90 se ponen en marcha diversos programas de empleo, siendo los más conocidos el Plan Trabajar, de carácter nacional, y el Plan Barrios bonaerenses. Finalmente, al calor de la gran crisis de fines del 2001, se pone en marcha un mega-programa destinado a los jefes y jefas de hogar desocupados denominado “Derecho familiar de inclusión social” que alcanza hacia fines del 2002 unos dos millones de beneficiarios.

Mas adelante profundizaremos los resultados y consecuencias de las leyes y acciones que conforman la política oficial de empleo en la Argentina.

6.1 Normas constitucionales y leyes nacionales: declaraciones y resultados

En la Argentina se dicta en los 90 una profusa legislación sobre el empleo. Se sancionan leyes nacionales que regulan las relaciones laborales, y se dictan en consecuencia diversos

decretos y resoluciones. También la temática del empleo está presente en las reformas constitucionales nacional y provinciales.

En rigor, las normas constitucionales no establecen el derecho al empleo, entendido como derecho universal, sino la obligación del Estado de propiciar el pleno empleo. Avanzan un poco más tratados internacionales como el Pacto sobre derechos económicos sociales y culturales o el Protocolo de San Salvador, pero estos compromisos en los países periféricos, están subordinados a la situación económica y no implican derechos universales exigibles judicialmente(CIDH,2003)

A su vez, las leyes nacionales como la Ley de Empleo o las que reforman la tradicional Ley de Contrato de Trabajo, se proponen reducir el desempleo y el trabajo no registrado, mientras, en teoría, alientan y facilitan las nuevas contrataciones.

Como lo desarrollaremos en los próximos capítulos, la legislación muestra profundas contradicciones entre los objetivos declarados y los efectos sociales inducidos o influenciados por dicha legislación. Las declaraciones tendientes a combatir el trabajo no registrado y a mejorar el nivel de empleo de calidad, han sido totalmente desvirtuadas por una realidad que muestra lo contrario: aumento del trabajo no registrado, de la precarización y del desempleo

La crisis del mundo del trabajo que muestra una gran intensidad en la Argentina de los 90, no se resuelve con la legislación sancionada en respuesta a dicha crisis. Por el contrario, pareciera que alguna normas son utilizadas para profundizar la reducción del personal asalariado.

6.2 Programas de empleo: Política laboral, contención social o clientelismo

La política laboral se complementa con una serie de programas y acciones. Aunque reciben el nombre de programas de empleo y llegan a mencionar derechos de rango constitucional, los planes oficiales tienen poco que ver con políticas de empleo que han resultado exitosas en otros lugares del mundo.

No se trata en verdad del derecho de inclusión social vigente en Europa, ni siquiera de rigurosos programas de empleo como los aplicados con cierto éxito en Chile o México.

Nuestra hipótesis es que detrás de las funciones “manifiestas” operan otras lógicas y otros objetivos latentes e inconfesables: la contención del conflicto social y la construcción de una gigantesca red de clientelismo político.

El resultado final de estas leyes y acciones oficiales es ciertamente contradictorio. No operan como una correcta política de empleo, pero contribuyen a otros efectos sociales: reducción del conflicto y de la indigencia; mantenimiento de ciertas relaciones comunitarias, y fortalecimiento de mecanismos de control social. Y la paradoja que aparece no es menor. Los programas sociales como el PJH despiertan expectativas e interés en otros organismos gubernamentales del mundo ya que obtienen resultados rápidos y satisfactorios en materia de gobernabilidad y control social.

6.3 El desarrollo local

Junto a los programas nacionales y provinciales también se aplican proyectos y estrategias locales y regionales. Estas acciones, más que inspiradas en el modelo de las “iniciativas locales de empleo” que recomienda la Unión Europea, surgen de esfuerzos dispersos desarrollados en Municipios grandes y medianos, o como consecuencia de alianzas y acuerdos entre Municipios.

En los 90 aparecen diversos programas y acciones locales, mientras nacen corredores productivos, entes de cooperación intermunicipal, y consorcios de Municipios (García Delgado, 1997)

El resurgimiento de lo “regional” es una consecuencia de la globalización y el modelo de desarrollo local constituye un intento de articular en forma compleja la tensión entre lo global y lo local. En este marco aparecen programas de empleo, de apoyo a micro-empresarios, de autoconstrucción de viviendas, de capacitación laboral, en grandes ciudades como Buenos Aires, Rosario, o Córdoba, o en ciudades intermedias como Olavaria o Victoria (5).

En el plano local también emergen nuevas formas de “economía social” que van desde la revitalización de antiguas cooperativas y mutuales hasta la aparición del fenómeno de las “empresas recuperadas” a través de cooperativas de trabajos integradas por los empleados de las fábricas cerradas. Las experiencias más conocidas de “fábricas recuperadas” se dan en Buenos Aires, pero hay experiencias exitosas y casi desconocidas como la de las

Varillas, Córdoba, donde el Municipio, los trabajadores y el personal jerárquico recuperan la fábrica de tractores Zanello(6) De esta manera, desarrollo local y economía social aparecen como nuevas fórmulas para responder a la crisis del mundo del trabajo.

Estas acciones, aunque no tienen un marco legal preciso, han demostrado ser mas eficaces que las reformas laborales nacionales o que los mega-programas oficiales, ya que aplican en el plano regional el diálogo y la concertación social recomendados por la O.I.T.

Notas

1) Conf. Yan Maninat , Director de la OIT, en el Seminario sobre Experiencias Internacionales en Políticas de Empleo Estados Unidos, Canadá y América Latina Xalapa, Veracruz,29 al 30 de julio, 1999

2) El análisis de la política de empleo de la U.E. se basa en un documento de trabajo elaborado por el Magister Demián Panigo para la Comisión de Políticas de Empleo de la H.C.D de la Pcia. de Bs As y el libro de la Unión Europea “*Política social y de empleo de la Unión Europea en 1999-2001: puestos de trabajo, cohesión productividad*” Bélgica,2001

.3) Conforme Tremblay, Diane-Gabrielle “Políticas de empleo y calificación en Québec en Revista Tercera Edición Año III Nro 5, Junio 2000, La Plata

4) Datos expuestos por el Lic. Oscar Margain Pitman Director General de Empleo del Gobierno Mexicano en el Seminario sobre Experiencias Internacionales en Políticas de Empleo Estados Unidos, Canadá y América Latina Xalapa, Veracruz,29 al 30 de julio, 1999

5) Algunas de estas experiencias fueron recogidas en Cieza, D(comp.) “ El desempleo hoy. Aportes de un foro federal en defensa del empleo y el desarrollo regional” H.C.D. La Plata, 1999

6) Las experiencias mas difundidas de “empresas recuperadas” son las de IMPA, Bruckman y Grisinopolis, ubicadas en la ciudad autónoma de Buenos Aires, pero en rigor , hacia el 2004, existen alrededor de 300 casos, la mayoría de los cuáles se ubican en ciudades intermedias del interior del país(conf. Sancha, José “Recuperación de fuentes de trabajo” en Realidad Económica Nro 183, Bs As,2001) Se destaca el caso de la empresa Ex Zanello, ubicada en las Varillas, Córdoba, donde se forma una sociedad anónima integrada por una cooperativa de ex obreros, el personal jerárquico y el Municipio

CAPITULO 3 EL DESEMPLEO DE LARGA DURACION Y SU INFLUENCIA SOBRE LA CONVIVENCIA SOCIAL ✓

1 EL CASO ARGENTINO Y ESTUDIOS COMPARADOS

El desempleo de larga duración se puede relacionar con distintos problemas económicos, sociales, culturales y políticos. A fin de presentar el tema en forma general hacemos referencia a efectos negativos en diversos planos y citamos algunos ejemplos internacionales. Seguimos, en este tema, la opinión del Dr. Julio Neffa, expresada en diversos foros académicos(1), que puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- El desempleo elevado y persistente frena el crecimiento de los salarios: cuanto más elevado es el desempleo, más dificultades van a existir para que se manifiesten las presiones para aumentar los salarios. La acción sindical pierde fuerza al existir un fuerte temor a perder el empleo. Esta situación también afecta directamente a las Obras Sociales de los gremios, cuyo funcionamiento normal siempre se asentó en altos niveles de ocupación y salarios decentes.

- La elevada tasa de desempleo genera inseguridad laboral y alienta la búsqueda de horas extraordinarias y de pluriempleos. Existe un decreto limitando el número de horas extraordinarias, pero a pesar de eso hay dos países en el mundo que, a partir de mediados de la década del '90, aumentan el número de horas de trabajo. Estos países son Estados

Unidos y Argentina. Todos los demás países, inclusive Japón, han reducido la duración anual de la jornada de trabajo.

- El desempleo afecta principalmente a mujeres y jóvenes. Golpea mucho más a las mujeres que a los varones, especialmente a las mujeres jefas de hogar. Con relación a los jóvenes que salen del sistema escolar se puede decir que a causa de la crisis del sistema educativo, dichos jóvenes no tienen experiencia profesional y, por lo tanto, los empresarios prefieren un trabajador de mayor edad con experiencia antes que tomar un joven que hará su aprendizaje en esa empresa.

-Con relación al impacto a nivel de las personas puede afirmarse que el desempleo significa pérdida de ingresos, de calificaciones y competencias profesionales porque no se ejercitan. También significa pérdida de la protección social y problemas de salud mental, provocados por la incertidumbre, la angustia y la ansiedad. Cuanto más tiempo la gente está desocupada, más pierde su empleabilidad y tiende a desalentarse, pues piensa que está en esa situación por su culpa. La causal de desempleo es uno de los factores principales en los intentos de suicidio o en los suicidios.

-A nivel familiar significa un cambio profundo de las normas de vida, de consumo y provoca conflictos en la pareja por el cambio de roles.

-A nivel económico el desempleo significa caída en la demanda e impide la reactivación de la economía y significa una pérdida de capital humano. El desempleo es un gran desperdicio de recursos para una sociedad.

-A nivel político puede incrementar las tendencias autoritarias. Afortunadamente, en nuestro país las tendencias más autoritarias se han caracterizado por su corrupción, de modo que ni siquiera se presentan como alternativa. Pero con una tasa de desempleo elevada, aumenta el riesgo de la aparición de fuerzas autoritarias. Es lo que está ocurriendo en Alemania y Francia, donde todos los partidos de extrema derecha se refuerzan cuando el desempleo aumenta.

El desempleo debilita al movimiento sindical, lo deja sin proyecto transformador. Y a nivel cultural es desalentador porque el trabajo es una necesidad muy profunda del ser humano y también un derecho; quienes no acceden al trabajo sufren psíquicamente y también una pérdida de identidad por la falta de reconocimiento de un derecho natural de la persona.

1.2 Empleo y derechos sociales

La seguridad social es una conquista de la sociedad contemporánea que permite enfrentar contingencias y riesgos tales como problemas de salud ocupacional, desempleo, maternidad, la vejez, en base a realizar aportes previos. El sistema de seguridad social se construye sobre la base de salarios “en blanco”, permanentes y elevados en el marco de prosperidad económica de la segunda post-guerra. Pero en las últimas décadas del siglo XX el sistema comienza a sufrir tensiones y críticas

El aumento del trabajo precario y del desempleo implica un golpe muy fuerte contra los costos del sistema, ya que estos fenómenos se relacionan con una baja en las cotizaciones producto de salarios reducidos o no declarados y de menos pago de impuestos. Pero además el sistema de seguridad social debe absorber el mayor costo que significa pagar el seguro de desempleo, y mayores gastos en salud. La O.I.T advierte sobre esta problemática desde principios de los 80(OIT, 1984).

El panorama en América Latina se agudiza en los 90. Es descrito con precisión por dos especialistas mexicanas:

...” La flexibilización laboral junto con la agudización de las dificultades de generación de empleos formales y la tenaz reducción de los salarios incide directamente en el bienestar social. Reduce las posibilidades de acceso a los bienes y servicios que permiten resarcir las necesidades humanas y provoca el quiebre de los seguros sociales; desfinanciando sus fondos, disminuyendo la población asegurada y reduciendo el tiempo de cotización del seguro de pensiones. En conjunto significan diluir la red de mecanismos e instituciones de prevención de riesgos, generados a través de la seguridad social, que estaban vinculados a la sociedad asalariada, y que cubrían tanto las necesidades del trabajo como las de todos aquellos, que por causas variadas, no participan directamente de la actividad económica. Como ejemplo: las obras sociales que garantizan la atención de la salud, la jubilación al fin de la vida productiva, las pensiones por invalidez, las licencias por maternidad, la protección de la infancia y los mecanismos de desarrollo deportivo y cultural, entre otros.(2)

Desde las usinas neoliberales se ha planteado reducir las prestaciones de seguridad social como forma de bajar costos laborales y generar mayor empleo. Se insiste en un supuesto “modelo norteamericano” que en base a bajos costos de la seguridad social generaría un mayor nivel de empleo.

Las reformas de los sistemas de seguridad social en distintos países no han contribuido a mejorar el nivel de empleo, pero han aumentado la desprotección y la crisis de los sistemas previsionales y de seguro de salud. La Argentina es un buen ejemplo de ello, ya que la introducción de la jubilación privada y la reducción de aportes sociales a cargo de las empresas no han redundado en mayor empleo y como contrapartida han generado mayor crisis en el sistema jubilatorio y de Obras Sociales.

Resulta evidente que el problema se empieza a resolver con empleo de calidad, es decir, protegido y con salarios adecuados. El razonamiento inverso, es decir reducir aún más las prestaciones de seguridad social para generar empleo no sólo ha fracasado sino que implica aumentar la vulnerabilidad y la exclusión de vastos conjuntos sociales.

1.2 Empleo y salud. Los aportes de Dejours

Consideramos interesante referirnos al resultado de las investigaciones de un grupo de ergónomos, psicopatólogos y psicólogos del trabajo del Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM, de París) que han desarrollado una serie de conceptos sobre la psicopatología del trabajo. Entre ellos se destaca el Profesor Dejours, cuya obra ha sido introducida y comentada en nuestro país por el Dr. Julio Neffa

Su originalidad consistió en formalizar conceptualmente la profunda distinción existente en la realidad productiva entre, por una parte, el trabajo tal como es prescrito por quienes tienen la responsabilidad de concebir y programar su ejercicio, consistente en dividir social y técnicamente el trabajo y asignar tareas a cada trabajador según su posición en la estructura de clasificaciones y coordinando sus esfuerzos individuales con vistas a lograr la cooperación entre todos los miembros del colectivo de trabajo. Y, por otra parte, la actividad o sea el trabajo tal como es realmente ejecutado, en función de las calificaciones y competencias, con lo cual se vuelve a descubrir así el enigma y la riqueza del acto de trabajar, a pesar de las restricciones a las cuales está sometido (Déjours, y Molinié, 1995).

Las contribuciones de Christophe Déjours pusieron de manifiesto las dificultades existentes para probar que la relación de trabajo engendraba directamente una patología mental o psíquica, mientras que eran más fáciles de probar las consecuencias de las

deficientes condiciones de trabajo sobre el cuerpo humano, en términos de accidentes y de enfermedades. Posteriormente, con el desarrollo de la Psicodinámica de Trabajo la atención se centró en el estudio, por una parte, de los mecanismos por los cuales las personas resistían y se adaptaban a las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo y, por otra parte, al desgaste psíquico y mental que significaba para los trabajadores hacer frente a esos riesgos para “no volverse locos” al tener que aceptar, en virtud de sus necesidades, el ejercicio de un trabajo heterónimo, concebido y decidido por otros, pero que además puede ser riesgoso para su vida y su salud. Independientemente de eso, si ciertas condiciones eran reunidas, el trabajo también puede ser fuente de placer (Déjours, 1996).

Para adaptarse al ambiente laboral los trabajadores desarrollan estrategias defensivas tales como ritos de iniciación (“bautismos”) y de integración a una profesión, o el consumo de estimulantes (café, golosinas, etc.), de drogas medicinales o productos farmacéuticos automedicados, o más frecuentemente del alcohol que por sus cualidades ayuda a olvidar, subvaluar o desafiar el riesgo (Déjours, 1990). La permanencia de las estrategias defensivas en la conciencia de los trabajadores para evitar tener que pensar permanentemente en los riesgos del trabajo que ejecutan tiene finalmente repercusiones negativas no sólo sobre su salud física, psíquica y mental, sino también sobre la eficiencia de la empresa, en términos de ausentismo justificado, pero también de productividad, costos, calidad y cumplimiento de los plazos establecidos, que son precisamente los elementos claves de la "nueva competitividad"

Si mediante la negociación colectiva o la legislación se obtiene una sensible reducción del tiempo de trabajo, eso no significa que el trabajo se transforme en una actividad accesoria, puesto que a menudo aquello va acompañado por una intensificación y una mayor carga síquica y mental: es decir que se exige una mayor movilización de todas las dimensiones de la fuerza de trabajo.

Dada la centralidad del trabajo que postula esta corriente de pensamiento gestada en el CNAM y el papel de mediador que el trabajo ejerce entre lo singular y lo colectivo, entre la esfera social y la esfera privada, entre las actividades sociales y las actividades domésticas, y de manera más general entre la persona y la naturaleza esa actividad es, o puede ser, tanto un operador de salud, o por el contrario constituir una restricción al desarrollo personal con efectos patológicos y desestabilizadores para la salud.

Por esa causa es que la interrupción de la actividad laboral durante un cierto tiempo, y cuando ocurre por razones independientes de la voluntad del trabajador, es también fuente de sufrimiento. Este sufrimiento está en relación directa con:

- el nivel de cultura y educación formal, la formación profesional y las competencias adquiridas,
- el grado de conciencia de sí mismo que ha adquirido el trabajador,
- la identidad lograda en su profesión,
- la intensidad del previo involucramiento en la actividad laboral, y
- el tipo de relaciones establecidas con el resto del colectivo de trabajo.

Desde ese punto de vista, la desocupación bajo cualquiera de sus modalidades, puede estar en el origen de la alienación y de numerosas patologías, razón adicional por la cual debería ser combatida por todos los medios (Déjours, y Molinié, P., 1995). Pero no se debe olvidar que los desocupados que buscan empleo realizan efectivamente un trabajo, sometido a una fuerte presión síquica, a pesar de que permanezca oculto a los ojos de los estadísticos laborales.

1.3 Mercado de trabajo y cárceles: un tema recurrente

En la literatura sociológica aparece una relación entre la evolución del mercado de trabajo y la población carcelaria. Hay estudios clásicos en la sociología empírica norteamericana (Rusche y Kirchheimer, 1968) y un replanteo del problema a través de del teórico italiano Alessandro Barata.

Pareciera que en momentos de crisis del sistema capitalista de acumulación, aumenta el desempleo y en forma concomitante la población carcelaria.

Pero también se ha planteado estos vínculos en momentos de formación del sistema capitalista. Se sostiene que la cárcel es una parte de la coacción extraeconómica que usa el Estado para convertir una mano de obra libre en asalariados. Este enfoque se ha utilizado para estudiar la transición del feudalismo al capitalismo en Europa (Hobsbawm, 1978). También es útil para entender algunos procesos de las sociedades coloniales.

En el caso argentino, el tránsito del gaucho "libre" al peón de estancia se vincula a la amenaza de ser encarcelado o confinado en los fortines de la zona fronteriza (Cieza, 2000)

Otro planteo muy recurrente es vincular el desempleo con la inseguridad pública y el incremento del delito. En rigor es muy difícil demostrar esta relación en términos genéricos, y su sola formulación es riesgosa porque se pueden incentivar algunos prejuicios. No parece adecuado incentivar la imagen que vincula al desempleado con el delincuente. Por esa vía se puede justificar la criminalización de la protesta social.

Sin embargo, pareciera que a mayor desempleo se incrementan ciertos delitos contra la propiedad, como el hurto. Por otra parte, en momentos de crisis del mercado de trabajo es frecuente que aumente la población carcelaria de origen pobre. En la actualidad, como lo veremos más adelante, la relación entre desempleo y población carcelaria cobra nueva vigencia(Battistini, 2002)..

Aquí aparece un problema de difícil solución. El desarrollo capitalista, y en particular en un esquema neoliberal implica una población “sobrante”. Una respuesta posible es desplegar programas oficiales de empleo e intentar la integración social. Otra respuesta es enfrentarla con el Código Penal en la mano y aumentar el presupuesto para construir cárceles.

2 DESEMPLEO, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El desempleo estructural tiende a bajar los salarios del personal ocupado y contribuye a poner en crisis el seguro de salud que históricamente se ha mantenido en base a un alto nivel de empleo y salarios decentes. En la Argentina, la crisis de las Obras Sociales se relacionan directamente con la caída de los aportes producto de la disminución del personal ocupado, de los bajos salarios y del incremento del trabajo en negro o no registrado(Cieza, 2000).

A su vez, la carencia de un seguro de desempleo eficaz conduce a los desempleados a la pobreza y a la exclusión social. En efecto, se estima que el seguro de desempleo instrumentado por la Ley Nacional de Empleo beneficia a menos del 5% de los desempleados como producto de despidos fraudulentos y del alto nivel del trabajo no registrado.

En general, los aumentos de los problemas de empleo coinciden con los avances de la pobreza y la indigencia. No es casual que cuando desempleo y abierto y sub-empleo horario suman más del 40%, como en el 2001-2002, los índices de pobreza e indigencia también llegan a su límite histórico.

Contra lo que sostiene cierto sentido común, en las situaciones de desempleo de masas y avances de la pobreza, también se reduce la acción sindical. Entra en juego lo que Marx denominara “ejército industrial de reserva” y disminuyen los conflictos en las empresas.

A continuación repasaremos algunos datos estadísticos de la Argentina actual que ponen de manifiesto las relaciones planteadas.

2.1 Trabajo y pobreza

Desde el punto de vista estadístico se puede observar que el tipo de desocupación que más se ha incrementado en los últimos años es la desocupación de largo plazo (más de 6 meses) y que ésta afecta en mayor medida a sectores de bajos ingresos (aumento del 767% entre 1988 y 1997). /

El resultado es evidente: en la Argentina de fin de siglo las curvas de desempleo y pobreza tienen una gran similitud y el desempleo se convierte en el principal factor causal de la exclusión social. Hacia el 2002 la suma de desempleo abierto y sub-ocupación horaria rebasa el 40% y la pobreza supera todos los records trepando por encima del 50%.

Sin embargo, como lo señala Lozano:

“Debe quedar claro, que no todos los desocupados son pobres ni todos los pobres están desocupados. El señalamiento viene a cuenta de recordar que la desocupación actúa como factor causal de la expansión de la pobreza en razón de los efectos que genera sobre la dinámica del mercado laboral y no porque exista una identidad entre desocupación y pobreza. La existencia de millones de desocupados determina que el mercado laboral opere sin piso para el salario condicionando la evolución de los ingresos y deteriorando al extremo las condiciones laborales” (Lozano, 2003)

Este planteo ha sido confirmado por investigaciones empíricas. En el mes de Octubre del 2002 se constata que el 38% de los trabajadores ocupados se encuentran debajo de la línea de pobreza (IEFE, 2003).

Dicho de otra forma, tanto la falta de empleo como el trabajo precario y mal remunerado conducen a la pobreza. El desempleo de larga duración actúa como un factor clave para rebajar los salarios y las condiciones de trabajo.

A la inversa, el trabajo permanente y bien remunerado es la principal estrategia para erradicar la pobreza.

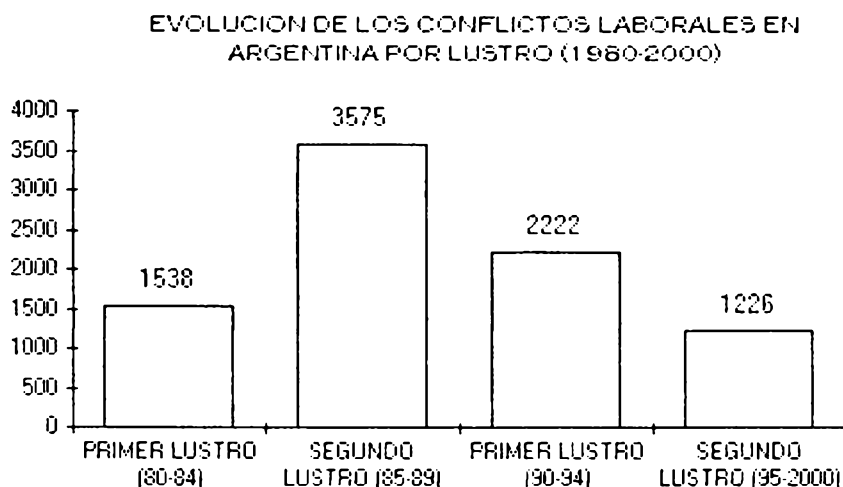
2.2 Desempleo y acción sindical

En un trabajo anterior hemos mostrado que la evolución de las huelgas en la Argentina está ligada estadísticamente a momentos de auge del ciclo económico(Cieza, 2000) En efecto, los grandes movimientos huelguísticos están ligados a reclamos salariales y se expresan en coyunturas de bonanza económica como las que se dan en 1946-48, 1957-58, 1969-70, 1973-74, 1979 y 1984-85(1).

El análisis de las huelgas en la segunda mitad de los 90 y los tres primeros años de la presente década también muestra una nítida tendencia declinante, que se relaciona con los retrocesos del PBI y con la depresión de 1999-2002(3).

Tomando un período más amplio, es decir el ciclo 1980-2000, se puede observar que si bien los conflictos laborales registran cierto aumento durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, tienden a la baja durante el Menemismo.

Grafico 1



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría

Esta comprobación es coherente con análisis clásicos de la teoría crítica, ya mencionados, y en particular con observaciones de Marx . El alto nivel de desempleo constituye un escenario negativo para la protesta sindical en las empresas.

La declinación de las huelgas y de los conflictos de fábricas no implica la supresión lisa y llana de la protesta social. Justamente, la realidad argentina muestra en forma elocuente el crecimiento de la protesta “piquetera”, que reemplaza a la tradicional acción sindical en momentos de aguda crisis social.

2.3 Problemas de empleo y seguro social

La crisis del empleo también impacta sobre el normal funcionamiento de prestaciones típicas de la seguridad social. Tanto sobre el seguro de salud como sobre el seguro de desempleo.

Respecto a este último ya hemos dicho que si bien la ley nacional de Empleo establece un seguro de desempleo se estima que solo lo perciben un porcentaje que oscila entre 4 y 7% de los desocupados. Esto se debe a que un elevado porcentaje de los empleadores no realizan los aportes previos o bien simulan acuerdos de partes en la extinción del contrato de trabajo.

Hacia fines de los 90 más del 50% de los empleadores no realizan los aportes legales a las Obras Sociales . Por otra parte, hay graves defectos en la instrumentación legal del derecho al seguro del desempleo, ya que se requiere un despido por culpa del empleador. En la práctica muchas empresas recurren a un mecanismo de extinción de las relaciones laborales donde se simula una renuncia o un retiro por “mutuo acuerdo”, o donde se plantea un despido por culpa del trabajador.

En cuanto al seguro de salud, que en la Argentina es centralizado por las Obras Sociales Sindicales, el mismo está en crisis y totalmente desfinanciado. El sistema fue diseñado para épocas con un nivel de ocupación cercano al pleno empleo. Por añadidura, la falta de aportes patronales al sistema es superior 50% de la población ocupada, y en algunas actividades como el servicio doméstico o el trabajo agrario supera el 90%. Como si fuera

poco, en algunos supuestos se reduce por decreto el pago de contribuciones al seguro de salud a la mitad.

La combinación de desempleo, falta de un seguro de empleo y crisis del sistema de obra sociales es letal. Se estima que más de un tercio de la población debe recurrir a fines de los 90 al Hospital público.

3 EMPLEO Y SALUD PÚBLICA

El cuadro de desempleo de larga duración se vincula a verdaderas epidemias de depresión y con graves problemas como el suicidio o las adicciones.

Como ya se ha adelantado, hay estudios internacionales que marcan cierta correlación entre problemas de empleo y el suicidio. También aparecen estudios que vinculan desempleo y alcoholismo. Resumiendo, a partir de diversos estudios se podría afirmar que un individuo desocupado es más propenso a depresiones, suicidios, alcoholismo, y drogadicción (Baumol y Wolf, 1996) Esto se puede considerar bastante probable en la Argentina, aunque faltan estudios detallados al respecto.

Otra correlación a estudiar es la que vincula el desempleo con los problemas cardiovasculares. Según apreciaciones del Dr. Rene Favalaro el desempleo es un importante factor de riesgo para el crecimiento de los problemas cardiacos (Informe Argentino Desarrollo Humano, 1996)

También se registra un fuerte retroceso en la salud ocupacional, vinculado al trabajo precario y a la inestabilidad del empleo. El temor a perder el empleo es fuente de una serie de problemas sanitarios.

En resumen: Tanto los desempleados como los sobre-empleados están expuestos a importantes riesgos sanitarios. En los aparatos siguientes se pasa revista a conclusiones de algunos estudios efectuados en el marco de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de La Plata..

3.1 Trastornos de salud entre desempleados.

La relación entre desempleo y salud mental ha sido explorado en un estudio reciente en la UBA. Un grupo de profesionales dirigido por Juan Tausk de la Facultad de Psicología realiza un estudio en la Capital Federal, Tucumán y conurbano bonaerense entre desempleados recientes de 30 a 55 años . Una síntesis de los datos es la siguiente:

La investigación, encontró que la mayoría de los desocupados consultados viven con una sensación de aislamiento; sienten imposibilidad de dialogar con sus pares; se ven desvalorizados en su grupo familiar; ven debilitada su propia imagen y función paternal; producen una reinterpretación negativa de su historia personal y una valoración negativa de su capacidad de obtener trabajo. La prolongación del periodo de desocupación magnifica las tendencias padecidas en el plano psíquico y provoca el surgimiento de otras nuevas.

En el orden de la salud física, la crisis de la desocupación también dejó su huella. Según el informe, el 55 por ciento se manifiesta afectado de alguna forma. La mayoría de ellos sufren trastornos digestivos (45 por ciento); trastornos del sueño (35) al igual que consecuencias neurológicas; problemas dermatológicos y caída del pelo (30 por ciento); y con afecciones cardíacas y respiratorias, un 25. Sin sorpresas, determinaron que esta crisis provoca "efectos en cascada: la extensión a todas las esferas de la vida".

El informe, además, alerta sobre cómo se extienden las consecuencias psicológicas de la desocupación a lo largo del tiempo. Pasará un lapso importante, inclusive en aquél que vuelve a insertarse en el circuito laboral, para que pueda reponerse definitivamente de sus temores y patologías ... También se alerta sobre la posibilidad de que este trauma desate escenas de violencia familiar. Un 12 por ciento se manifestó afectada por reacciones de ira, rabia, discusión, rotura de objetos y golpes. Entre los consultados también se pudieron apreciar las notorias consecuencias que sufre la mujer en particular. Y esto está encadenado con el papel que debió asumir en los últimos años... Tanto en hombres como en mujeres, el trabajo de los psicólogos encuentra una peligrosa pérdida de valores, "legalidad, legitimidad y credibilidad así como la pérdida de objetos de identificación, proyectos y certidumbre genera la "extraterritorialidad" y la búsqueda de salvación en esperanzas mesiánicas, religiosas o políticas".

Además, los desocupados consultados señalaron que la dificultad para recuperar el empleo tendría tres raíces definidas: a) la ausencia de políticas estatales: contención, reprofesionalización y protección; b) El efecto de estigmatización: ser/estar desempleado y el aislamiento; c) la culpabilización, vergüenza, humillación. Cuando se les preguntó cómo creen que los ve la sociedad respondieron de la siguiente forma: intranquilos (90 por ciento), preocupados (75); angustiados (65); nerviosos (55) y desesperados (30).

Otro estudio realizado entre doce personas con estudios terciarios que habían perdido el empleo durante el año previo, coordinado por el Dr. Aldo Schlemenson del Centro de Estudios Avanzados de la UBA, revela algunos datos importantes.

... La totalidad del grupo expresa una crisis vital severa como consecuencia de la supresión brusca del empleo. Luego del shock inicial se acentúa el cuadro depresivo y se acentúan sentimientos de desvalorización y pérdida de autoestima. La búsqueda de trabajo se realiza con una inhibición que retrasa el objetivo, al temerse el rechazo. La falta de comprensión y apoyo familiar tornan mas penosa la búsqueda del trabajo. Los trabajadores mayores de 45 años sufren una fuerte discriminación.(Schlemenson,A, 2000)

3.2 La salud ocupacional

Por otro lado, las condiciones son adversas para los que se mantienen vinculados al mercado de trabajo. Los cambios en la organización del trabajo y la creciente desprotección legal conducen a un deterioro evidente de la salud ocupacional. Si bien no hay datos oficiales diversos estudios cualitativos tienden a demostrar que el panorama de la salud ocupacional es cada vez mas preocupante.

En los últimos diez años todo indica que han aumentado los problemas de salud ocupacional y que el patrón de desgaste de la fuerza de trabajo se orienta hacia una serie de enfermedades psico- somáticas.

En un informe presentado por el ex Coordinador del Servicio de Salud Mental de la Obra Social del gremio cervecero de la localidad de Quilmes, y profesor de la Cátedra de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de La Plata, Dr. Ricardo Angelino, se dice:

"...La salud mental de nuestra población no puede estar ajena a las crisis sociales o a los cambios abruptos que vivimos. Esto se detectó en la población asistida a nivel Hospitalario, en Consultorio particular y en servicio de salud mental Obra Social para personal de la industria del Gran Buenos Aires".

Entre los factores de riesgo el informe menciona: inseguridad e inestabilidad laborales, supresión o aumento excesivo de horas extras, turnos rotativos y en especial los nocturnos, inseguridad en relación a los temas de seguridad e higiene, problemática de los trabajadores temporarios y sin empleo.

Respecto a los trabajadores sujetos al desempleo, sub-empleo o inestabilidad en el empleo, el informe consigna:

"...un aumento significativo de la morbi-mortalidad por tensión, enfermedades cardiovasculares, digestivas, de la piel, del aparato respiratorio, trastornos mentales y suicidio" (4)

El mismo panorama aparece en un relevamiento realizado en las historias clínicas del gremio del Vidrio, donde se destaca la influencia de los ritmos de trabajo cada vez más elevados y del temor a perder el empleo en la integridad psico-física de los trabajadores y, en especial en el aumento de cuadros depresivos.

Datos concordantes en los diversos centros de trabajo tambien revelan un crecimiento muy preocupante del alcoholismo, "la droga de los pobres".

En establecimientos como la Cervecería Quilmes se trata de un antiguo problema (Wallace et al 1991) pero todo indica que se ha incrementado en los trabajadores despedidos o precarizados.

A su vez, un estudio realizado entre docentes de escuelas secundarias públicas aparece una fuerte insatisfacción laboral motivada por factores contextuales tales como la “desvalorización social de la profesión o la “inutilidad de la educación respecto a la realidad social”(Korenblit,A. 1996)

Cabe agregar que el temor a perder el empleo o a formar parte de “listas negras” ha motivado una reducción de los reclamos por enfermedades y accidentes de trabajo en los últimos años. En efecto, entre 1991 y 1994 se reducen en un 40% las demandas presentadas en la Justicia Nacional del Trabajo por enfermedades y accidentes laborales(Recalde,1995)

Este panorama se torna aún mas negativo con la sanción de la nueva legislación sobre Riesgos del Trabajo que establece una reducción de las indemnizaciones y limita la responsabilidad de los empleadores a un listado de enfermedades muy acotado. Aunque el nuevo texto legal enfatiza la necesidad de una mayor prevención su vigencia apunta en sentido contrario. En efecto, al reducirse el costo de la siniestrabilidad laboral la mayoría de los empresarios y contratistas no encontrarán motivos para aumentar la inversión en la prevención primaria.

En resumen: La hiper-desocupación que hoy aparece como central e inédita en el caso argentino es un “emergente” de un problema mas profundo. La desindustrialización estructural que afecta al país en las últimas dos décadas, una reconversión basada en aumentar los niveles de precarización y fragmentación del mercado laboral y una fuerte recesión son factores asociados al problema de la hiper-desocupación. Nuestra sociedad ha penetrado en un estado de retroceso y descomposición cuya expresión mas elocuente es la dramática situación del conurbano bonaerense. Junto al crecimiento de la desocupación aumentan el alcoholismo y el consumo de otras drogas, la violencia bajo diferentes modalidades y una suerte de "anomia" que afecta a gran parte de la población. En lugar de instalarse y crecer la "cultura del trabajo" como pregonan muchos sectores , se desarrolla una cultura de la supervivencia y la desesperanza que afecta nuestro proyecto de país.

Para cerrar este apartado,queremos llamar la atención sobre tres problemas vinculados a la situación descripta que no han sido suficientemente estudiados. Uno de ellos es el creciente deterioro de nuestros recursos humanos a partir de un gran avance de afecciones psico- somáticas. El otro problema es la progresiva configuración de una comunidad laboral precarizada, fragmentada, sin estímulos y autoritaria que no tiene

posibilidades de competir en el mercado internacional. El tercer problema es el alto costo para la sociedad y para los propios empresarios que representa la falta de prevención en materia de salud ocupacional.

Desde esta óptica el deterioro de la salud laboral no constituye un problema "corporativo" que afecta solamente a los trabajadores e indirectamente a los Abogados laborales. Emerge un problema de salud pública con evidentes connotaciones macro-económicas. Y también surge una flagrante violación de Derechos Humanos conforme a la doctrina que sostiene que el trabajo no es una mercancía sino un factor de integración psico-social.

Respecto al tipo de comunidad laboral que se está configurando se ubica en las antípodas de lo propuesto por los países con una economía más sólida y una inserción externa más dinámica como son los casos de Japón, Alemania o los países Escandinavos. La rotación y precarización del personal, la falta de capacitación y adiestramiento, el descuido de la prevención primaria y de la higiene y seguridad, la falta de información y participación de los trabajadores son moneda corriente en nuestra sociedad.

Es muy difícil calcular las pérdidas por los infortunios laborales, dado la falta de registros confiables en nuestro país pero tomando datos de Estados Unidos y Chile se puede hacer alguna estimación. Se estima por ejemplo que las pérdidas por infortunios laborales incluyendo atención médica, días perdidos e indemnizaciones es de dls 300 de promedio por cada accidente y que en nuestro país se supera el 7% del PBI, que fue el cálculo en Estados Unidos para la década del 70 (Neffa, J, 1987) También se ha estimado por parte de un Ingeniero Laboral especializado en infortunios laborales, tomando como base los datos de Chile que en nuestro país se pierde 12. 271.936. 320 en materia de accidentes de trabajo y 13.005.269.653 en materia de enfermedades ocupacionales por año., incluyendo las pérdidas "invisibles" y no asegurables que tienen que ver con los cuasi accidentes, fallas operacionales, reemplazos etc.(Geretto 1994). En materia de alcoholismo se ha estimado en nuestro país que se pierden 1.250.000 jornadas de trabajo mensuales y 1457 millones de dólares por año en reducción de la capacidad laboral. También se considera que cada alcoholico gasta un promedio de mil dólares anuales en bebidas.

Resulta evidente que el mercado no puede resolver estos problemas y que se hace imprescindible una fuerte regulación estatal en materia laboral y de salud pública

4 DESEMPLEO Y SEGURIDAD PÚBLICA

Se ha empezado a estudiar la relación entre el desempleo de larga duración y la pobreza con el aumento de los delitos y de las detenciones. Antes de analizar el caso argentino conviene recordar algunos datos y repasar algunos aportes de la sociología jurídica.

En primer lugar es pertinente recordar algunos datos planteados por Rifkin que han alcanzado mucha difusión. El ensayista norteamericano sostiene que en Estados Unidos un crecimiento del 1% en el desempleo se corresponde con un aumento del 6,7% de homicidios, 3,4% de los crímenes violentos, y 2,4% de los delitos contra la propiedad. Agrega que los economistas de la Universidad de UTA estimaron que entre mediados de 1990 y 1992 el aumento del desempleo en dos puntos tuvo como resultado el aumento de 1459 homicidios, 62.607 crímenes violentos y 223 delitos contra la propiedad en 30 áreas metropolitanas (Rifkin, 1996).

Estas afirmaciones deben ser relativizadas, ya que es incorrecta establecer una relación directa entre desempleo y delito. La cuestión es mucho más compleja y matizada.

La criminología crítica señala que en los países de capitalismo avanzado la gran cantidad de población carcelaria es de extracción proletaria, en particular la que pertenece a las capas subproletarias (marginadas). También que más del 80% de los delitos perseguidos son delitos contra la propiedad. Estos delitos son reacciones individuales y no políticas ante las contradicciones del sistema de distribución de la riqueza y de gratificaciones sociales del sistema capitalista. Es natural que a estas formas de desviación estén particularmente expuestas las clases más desfavorecidas por ese sistema de distribución.

Esto no quiere decir que la criminalidad se concentre en la clase pobre y en los delitos contra la propiedad, sino que estos tipos de delitos y esta clase son objeto particular de persecución penal para poder mantener la “estabilidad” del sistema. (Baratta, 1990)

A su vez, para un investigador brasileño:

...”Los que perpetrar los crímenes violentos, tales como el homicidio, normalmente forman parte de los mismos estratos sociales que las víctimas. De hecho, en la mayoría de las grandes metrópolis de América Latina, existe una correlación clara entre los barrios pobres y las muertes por causas violentas, y un vínculo evidente entre las condiciones de vida, la violencia y las tasas de mortalidad. El crimen normalmente ocurre en los barrios y villorrios pobres, en donde se carece de vivienda adecuada,

se tiene poco acceso al trabajo estable y se tiene dificultad en obtener los servicios públicos más básicos”(Pinheiro,1997)

Con las aclaraciones anteriores, la relación entre desempleo, pobreza y delito se puede explorar en el caso argentino. Como ya se ha expuesto, la década del 90 se caracteriza por un incremento notable del desempleo y la pobreza. Esto viene acompañado por aumentos en los índices delictivos.

En la década del 90, los delitos denunciados en el territorio nacional aumentaron en un 89% y en la ciudad de Buenos Aires lo hicieron en un 31,3%. Si tomamos la etapa 1991-2002, el crecimiento es mayor, y llega al 166% en los doce años.(Nueva Mayoría, 2003)

Sea cual fuere la opinión, lo cierto es que las incontrastables cifras denotan que estamos en presencia de un aumento del índice delictivo y del índice de desempleo, circunstancia que lleva a reflexionar acerca de la vinculación entre ambos. Más allá de ciertos elementos criminógenos distintos, la existencia de una amplia franja de la población que se encuentre carente de la posibilidad de obtener un ingreso fijo y digno, aumenta la posibilidad de que un número de individuos de los que conforman esa franja pueda inclinarse hacia el camino ilegal de la obtención de ciertos beneficios

Según datos brindados por la Dirección Nacional de Política Criminal, en la Ciudad de Buenos Aires, durante el primer semestre de 1996, fueron 40.938 los delitos contra la propiedad denunciados ante la institución policial. En el primer semestre de 1997 esa cifra se elevó a 50.642; en el primer semestre de 1998 a 56.729 y en el primer semestre de 1999 a 66.836. Es decir, entre 1996 y 1999, la tasa de los delitos contra la propiedad denunciados creció un 63%. A diferencia de esta tendencia durante el primer semestre de 1996 los delitos contra las personas denunciados fueron 12.181. En el primer semestre de 1997, dicha cifra disminuyó a 11.318 y en el primer semestre de 1998 a 10.063. Pero en el primer semestre de 1999, el número de delitos contra las personas denunciados creció a 11.382 pero manteniéndose a niveles inferiores a los del primer semestre de 1996. Lo mismo sucedió con respecto a las denuncias de homicidios dolosos: En el primer semestre de 1996, estas totalizaron 88 casos. En el primer semestre de 1997 fueron 78 casos. En el primer semestre de 1998 descendieron a 44 y en el primer semestre de 1999 volvieron a ascender a 77, alcanzando los mismos niveles que en el primer semestre de 1997, pero manteniéndose por debajo de la cantidad denunciada durante el primer semestre de 1996. Actualmente según

fuerse policial, en la Ciudad de Buenos Aires se produce un delito contra la propiedad por cada 262 habitantes y cada 22 minutos.

Cuadro Nro 4

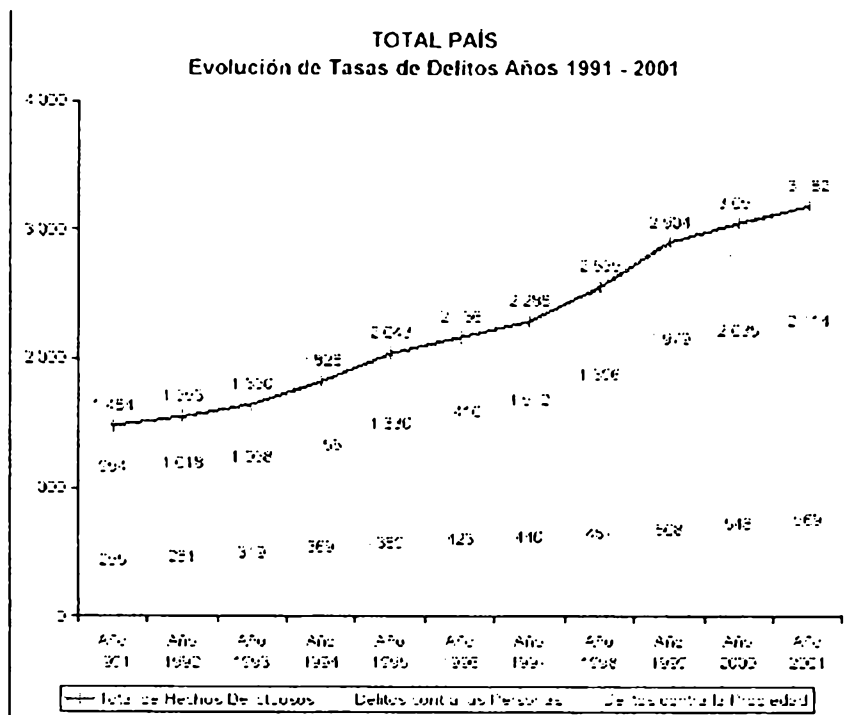
Evolución del delito en la Ciudad de Buenos Aires,1980-1998

<i>Año</i>	<i>Hechos Delictuosos (en miles)</i>	<i>Tasa de delincuencia</i>
1980	24,5	8,4
1985	58,5	19,9
1990	61,2	20,5
1991	42,8	14,5
1992	31,0	10,3
1993	38,3	12,7
1994	64,1	21,2
1995	120,4	39,8
1996	126,9	41,9
1997	144,1	47,4
1998	172,0	56,6

Fuente: Situación demográfica de la Capital Federal. 1999. INDEC.

El análisis de la situación en el país también muestra una tendencia clara

Grafico 2 Evolución del delito en el país(1991-2001)



Entre 1991 y 2001 se registra un sistemático incremento de los hechos delictivos en el país, El aumento de la delincuencia en la Argentina no es un fenómeno nuevo: en los últimos once años la cantidad de delitos en el país se incrementó un 140%; ya que mientras en 1991 tuvieron lugar 489.290 delitos en todo el país, durante 2001 se registraron 1.178.530 hechos delictivos. Si tomamos la etapa 1991-2002, el crecimiento es mayor, y llega al 166% en los doce años. Según el Centro de Estudios Nueva Mayoría predominan los delitos contra la propiedad, que pueden asociarse más fácilmente a la crisis del desempleo. Según los últimos datos estos delitos representarían el 70% del total(La Nación, 19 de Julio del 2003)

Un análisis de largo plazo de la evolución del delito muestran que en los 90 crecen los delitos contra la propiedad, en particular en el segundo quinquenio. En rigor, hasta el efecto “tequila”, la economía global y el desempleo tienen valores aceptables. Pero a partir de 1995 el incremento de los indicadores negativos se vincula el aumento de los robos y hurtos contra la propiedad. Esto se acelera a partir del 2000(cuadro 5)

Cuadro 5 Evolución de los delitos contra la propiedad(1990-2001)

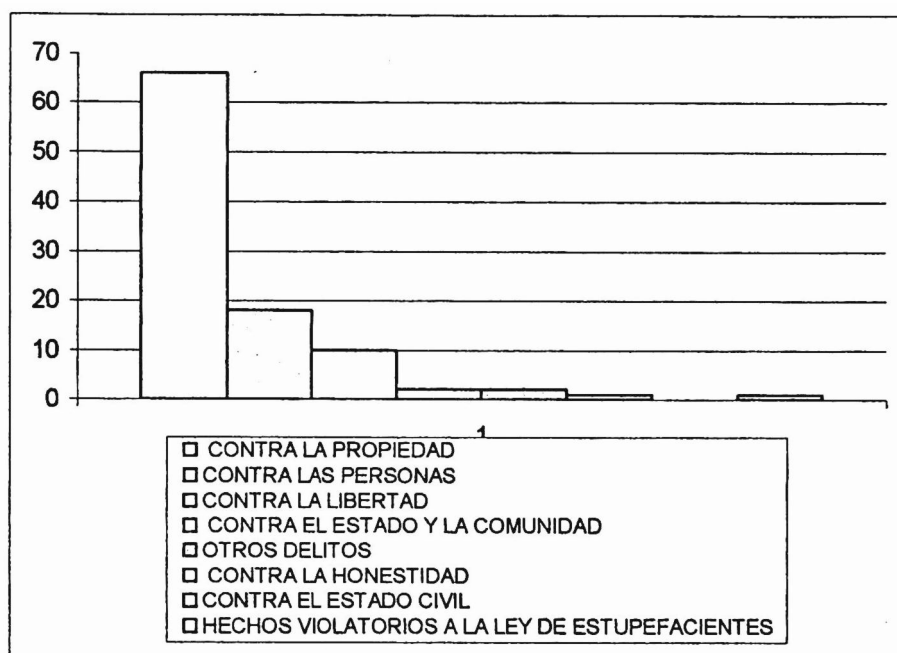
Año	Delitos contra la propiedad	Evolucion respecto a 1990%
1990	404.465	
1995	462.344	14,3
2000	753.727	86,4
2001	782.784	93,5

Fuente: Ministerio de Seguridad y derechos Humanos

Datos posteriores(2001 y 2002)sobre la Provincia de Buenos Aires son elocuentes. A medida que se profundiza la crisis social aumentan los hurtos que pasan de 61.591 en el 2001 a 79.735 en el 2002 según el Ministerio de Seguridad local.

En resumen, el vínculo entre desempleo estructural y aumento del delito pareciera focalizarse en el problema de los hurtos y otros delitos contra la propiedad, que se aceleran a fines de los 90. Hemos visto que el desempleo de masas se vincula a la denuncia y persecución de delitos contra la propiedad. Una análisis de la estructura interna de los delitos denunciados en el 2001, en plena crisis lo demuestra claramente.

Grafico 3 Estructura de los delitos denunciados en el 2001



4.1 Desempleo y cárcel

El efecto inmediato del avance de los delitos contra la propiedad es la saturación de las cárceles por parte de sectores de bajos recursos de la población. Y dentro de los sectores marginales se destaca un impresionante aumento de jóvenes que son encausados (cuadro 6). Este dato es coherente con el hecho de que el desempleo de masas afecta con mayor gravedad a los jóvenes de 15 a 19 años (Míguez, 2002). La desocupación juvenil es más grave aún en el segundo cordón del Gran Buenos Aires. (Perez, 2002)

Cuadro 6 Menores encausados. Gran Buenos Aires 1983-1999

Años	1983	1988	1993	1998	2000
Causas asistenciales	100	180,57	218,84	448,19	391,04
Causas penales	100	198,67	212,37	276,80	299,47

Fuente: Suprema Corte Bonaerense-1983=100

El hecho de que las cárceles estén pobladas en un altísimo porcentaje por jóvenes de bajos ingresos acusados de delitos contra la propiedad requiere una explicación adicional. No es que la crisis social deje de impactar en el aumento de otro tipo de delitos

como los de “guante blanco”, los cometidos entre parientes o los delitos al interior de las empresas. Lo que ocurre es que los efectivamente denunciados y perseguidos responden al estereotipo cultural del “ladron” marginal . Pero esa superpoblación carcelaria tiene como nuevo estereotipo cultural el “pibe chorro”, es decir, el joven marginal que habita los cinturones de pobreza de las grandes ciudades y que enfrenta el flagelo del desempleo.

Con el agravante de que la respuesta judicial, que pasa por detenciones masivas de indigentes, ha hecho colapsar el sistema carcelario. En efecto, en el Gran Buenos Aires las estadísticas demuestran que al profundizarse la depresión económica durante 2001-2002 se verifica un aumento impresionante de la superpoblación carcelaria, y diversos informes dan cuenta de que los detenidos padecen condiciones inhumanas..

Cuadro 7 Aumento de las detenciones en el Gran Bs As(2001-2002)

Centros de detención	Detenidos en mayo de 2000	Detenidos al 5 de abril de 2002	Superpoblación: Crecimiento
Unidades Carcelarias	13.238	17.383	4.145
Seccionales Policiales	2.100	6.888	4.788
Totales	15.338	24.271	8.933

Esto explica un crecimiento -en 23 meses- de **388** detenidos por mes.

Las graves condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en comisarías fueron señaladas por el Defensor de Casación de la Provincia de Buenos Aires en diversas resoluciones (37/00 del 30 de mayo de 2000, 153/01 del 10 de julio de 2001, y 19/02).

Dichas resoluciones ponen de manifiesto las condiciones inhumanas de detención que sufren las personas privadas de su libertad en las Comisarías de la Provincia. En efecto, el Defensor de Casación describe el hacinamiento que impide la más mínima movilidad de las personas, la ausencia absoluta de condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de higiene intolerables, la falta de ventilación y luz natural. Asimismo, señala la falta de alimentación adecuada y medicamentos.

La resolución 153 de la Defensoría de Casación transcribe la descripción efectuada por defensores oficiales del Departamento Judicial de Quilmes referida a su visita de inspección a la seccional 4° de Florencio Varela. Dichos funcionarios indicaron que había 17 detenidos en un lugar con capacidad para 8 y advirtieron:

"falta total de ventilación, la absoluta imposibilidad de ingreso de aire impide respirar a los detenidos dentro de los calabozos y nosotros nos ahogábamos en la visita. El lugar carece de luz natural, ya que no posee ventanas ni ningún tipo de acceso para la entrada de luz. Las condiciones en que se encuentran los detenidos es peor que la de animales en una jaula. Es imposible utilizar palabras precisas para narrar el horror. Si esta defensoría hubiera observado animales en esas condiciones deberíamos hacer una denuncia penal. Observar esas condiciones inhumanas que ofenden la dignidad humana en que están nuestros defendidos conmueve profundamente. No alcanzan las palabras que implican normalizar el horror, es decir describir un campo de concentración, un campo de batalla... Durante la visita observamos que...las celdas, tamaño jaula, estaban inundadas por los desechos cloacales, pisados por mis defendidos."

Una situación similar fue constatada más recientemente por una delegación de la ONU que interrogó más de 200 detenidos en Capital Federal, Provincia de Buenos Aires, Salta y Mendoza. Según un comunicado de Prensa del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones arbitrarias emitido el 2 de Octubre del 2003:

" Primer tema de preocupación: las detenciones generadas y agravadas por la pobreza

La situación económica negativa impacta directamente en los Derechos Humanos. El elevado índice de pobreza que supera al 50% según datos oficiales del INDEC es fuente de criminalidad, pero asimismo la forma como se encara la situación en el país, produce una reacción del Gobierno de criminalización de la pobreza. Las políticas de tolerancia cero, a pesar de haberse abandonado ya en algunas provincias todavía siguen generando consecuencias negativas.

Sin soluciones alternativas, no sólo no se combate la delincuencia, sino que se genera una reacción en cadena en la cuál las autoridades no están preparadas para el alto número de población arrestada, tanto en cárceles como en Comisarias, dando lugar a una triste experiencia que tanto las autoridades federales como provinciales admiten: es un sistema que colapsó. Como resultado se generan condiciones de extrema gravedad de crueldad e inhumanidad de detención.."

El comunicado del Grupo de Trabajo de la ONU es significativo en tanto vincula la exclusión social y el desempleo con la criminalización de la pobreza.

4.2 Desempleo y formas de protesta social

Hay un gran consenso entre los autores en que el desempleo de masas actúa como factor de disciplinamiento social. Desde lo clásicos del conflicto social, como Marx o Rosa Luxemburg, hasta numerosos sociólogos actuales, sostienen que un elevado nivel de

desempleo conspira contra las huelgas y otras medidas de protesta gremial. La experiencia histórica en la Argentina confirma este análisis.

Los efectos que trae aparejado el desempleo macroeconómico sobre el mercado de trabajo implica una presión muy fuerte. En el siglo pasado Marx lo denominaba como el "ejército industrial de reserva" y esto es importante, porque disciplina la fuerza del trabajo en términos de ausentismo y conflictividad: cuanto más fuerte es el desempleo, automáticamente el presentismo aumenta en las empresas, sin necesidad de tomar medidas drásticas, haciendo que la tasa de conflicto baje considerablemente. La mayor parte de los conflictos ocurre en el sector público.

Un estudio de las series históricas sobre niveles de actividad económica y de ocupación vinculadas a los conflictos laborales permiten inferir que a lo largo del siglo los conflictos laborales han crecido en los momentos de auge económico y plena ocupación. En rigor, el desempleo abierto recién comienza a medirse a mediados de los 60, pero hay consenso que la Argentina ha sido una sociedad con muy bajo nivel de desempleo hasta la década de los 80.

Las grandes huelgas y jornadas de protestas anteriores a la gran crisis del 30 coinciden con momentos de recuperación económica y de una fuerte demanda de una mano de obra que debe recurrir a la inmigración europea. En la historia más reciente, los momentos de mayor auge económico y nivel de ocupación coinciden con un alto nivel de combatividad de los trabajadores.

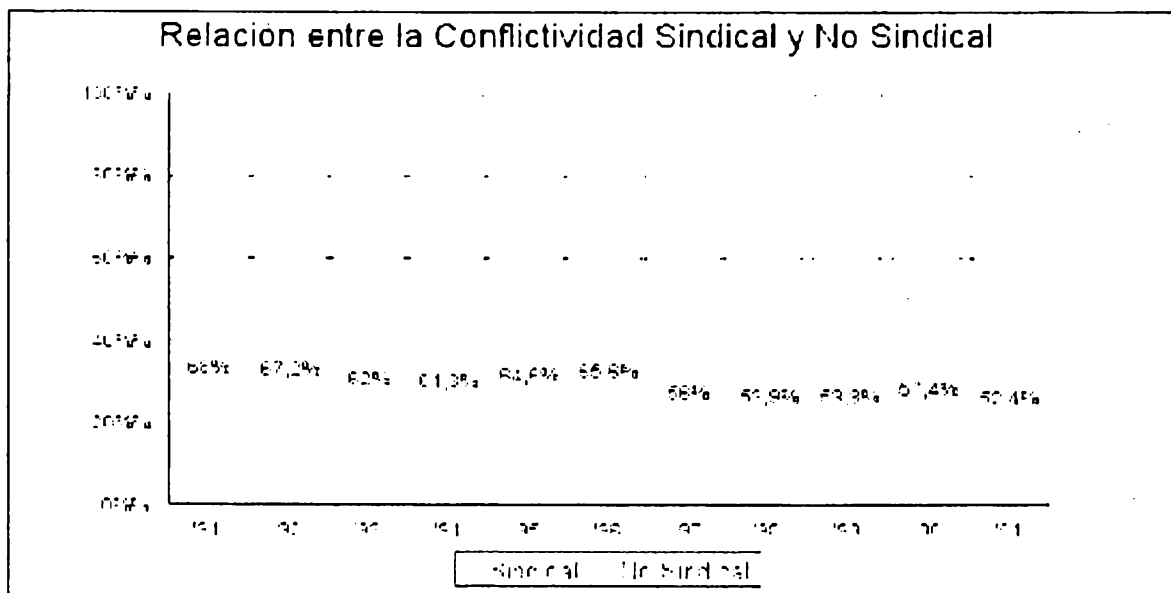
A partir de la década del 80 las series representativas del desarrollo económico (evolución del PBI etc) empiezan a bifurcarse respecto a las series sobre desempleo abierto. A principios de los 90 asistimos a un crecimiento sostenido del PBI junto a un aumento de las tasas de desempleo. Y si bien la medición oficial de los conflictos laborales se interrumpe en 1975 los datos disponibles demuestran un retroceso de la conflictividad laboral en los últimos diez años (Cieza, 2000). Pero la protesta social se desplaza de la fábricas a las plazas y las rutas y comienza el fenómeno de los "Piqueteros"

Dicho de otra forma, el desempleo actúa como factor de disciplinamiento social para los trabajadores que mantienen el empleo, pero a la vez genera otro tipo de movimientos sociales y de formas de protesta. Disminuyen en forma drástica el ejercicio del derecho de

huelga, pero surge otra forma de lucha y protesta como es la ocupación de rutas y edificios públicos.

Si bien no hay mediciones oficiales, la caída de las huelgas en los 90 y su reemplazo por los cortes de rutas aparece en investigaciones realizadas en la UBA(Svampa, et al, 2003) en la UNQ(Gomez,1998),y en el Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Grafico 4 Conflictos sindicales y cortes de rutas



Fuente: Consultora de Investigación Social Independiente

Esto genera un problema adicional, cuál es la criminalización de la protesta social. En efecto, la legislación vigente permite la huelga y otras medidas de protesta sindical tradicionales, pero tipifica como delito la ocupación de rutas o edificios públicos.

5 DESEMPLEO Y POLITICA

Así como es casi una obviedad plantear la relación entre desempleo y baja de la combatividad sindical, el problema no es tan simple cuando se pregunta sobre el voto de los desempleados.

Ya hemos mencionado la opinión de Julio Neffa que relaciona el desempleo con el surgimiento de partidos de derecha en Francia y Alemania. También es interesante la opinión de Delich, que observa que los desempleados votan por el oficialismo, en base a una encuesta de opinión y los resultados de la elección presidencial en 1995(Delich,1997)

El análisis de recientes comicios en el conurbano bonaerense confirma la opinión anterior. Se verifica una fuerte tendencia oficialista en los Municipios con mayor nivel de desempleo. En efecto, en el segundo cordón de pobreza del conurbano bonaerense, en las elecciones del 2003 donde se eligen legisladores provinciales y Concejales, el triunfo del Peronismo fue abrumador(5)

5.1 Desempleo y autoritarismo

Contra cierta opinión ingenua que vincula el desempleo con el avance o surgimiento de opciones de izquierda, pareciera que el desempleo de masas opera como “caldo de cultivo” de opciones autoritarias. Lejos de aparecer nuevas fuerzas políticas democráticas o de crecer la izquierda tradicional, aparecen o reaparecen personajes autoritarios.

En el conurbano bonaerense, epicentro del desempleo, en las elecciones de 1999 , 2001, y 2003 avanzó un nuevo partido dirigido por el ex jefe policial, acusado de torturas, Luis Patti, y reaparece la figura del ex militar “carapintada” Aldo Rico. A su vez, el Gobernador electo en la Provincia de Buenos Aires en 1999, Carlos Ruckauf, obtuvo su triunfo electoral luego de una campaña de “mano dura”. Asimismo fueron reelectos Intendentes con reiteradas acusaciones sobre autoritarismo en Municipios con muy alto nivel de desempleo, como Merlo o Malvinas Argentinas(6).

Este panorama se repite en el interior del país. El ex General Bussi, acusado de graves delitos vinculados a la represión ilegal, alcanzó éxitos electorales en Tucumán, y un fuerte apoyo en barriadas con alto nivel de desempleo. En Santiago del Estero, la familia Juárez, acusada de tener responsabilidad en hechos represivos, también obtuvo un fuerte apoyo en zonas con alto nivel de desempleo.

Sin embargo, conviene matizar este análisis observando que en el marco del desempleo prolongado y de los programas oficiales para contrarrestarlo, suelen aparecer opciones de izquierda o de carácter nacionalista-popular. Esto ha sido registrado en México, donde en el marco del programa PRONASOL surgen grupos contestatarios, y en la Argentina podría mencionarse el caso de pequeñas organizaciones de la izquierda tradicional que aumentan sus adherentes en el marco de los “piquetes”(7)

A mayor abundamiento, una copiosa literatura producida por intelectuales de la izquierda tradicional, en particular de movimientos y partidos comunistas y trotskistas intenta demostrar que el desempleo y el fenómeno social de los piqueteros es una especie de “caldo de cultivo” para la recuperación de la acción revolucionaria(Petras,2004)

5.2 Desempleo y voto

En diversos trabajos hemos sostenido que el desempleo en la Argentina se vincula al clientelismo político y que éste fenómeno conduce al voto “oficialista”(Cieza,2000,2003). Creemos que un seguimiento de los resultados electorales en el conurbano bonaerense abonan esta hipótesis. En efecto, en los Municipios más afectados por el desempleo de masas, y con mayor número de beneficiarios de los programas de empleo, se verifica un apoyo muy importante a los Intendentes y al Gobernador en las elecciones de 1999. Asimismo, observamos que en la elección Presidencial del 2003 no sólo se repite el triunfo del candidato del Gobernador o Intendente en cada distrito, sino que se reduce en forma sustancial el denominado “voto bronca”.

El denominado segundo cinturón de pobreza, integrado por los Municipios de Berazategui, Varela, Echeverría, Pte. Perón, Ezeiza, Matanza, Merlo, Malvinas Argentinas, San Miguel y José C.Paz, se caracteriza por los mayores niveles de desempleo abierto y por un apoyo abrumador al Partido justicialista, tanto en las elecciones Presidenciales como en las de legisladores del 2003(8)

Una nueva confirmación entre el vínculo entre problemas de empleo y voto es al abrumador triunfo del partido oficial en la Consulta Popular de San Luis, acerca del Programa de Inclusión Social Trabajo para San Luis. El 90% de los votantes apoyó la propuesta oficial en el Referéndum del 22 de Agosto del 2004

Notas

- 1) Conf. Las exposiciones del Dr. Julio Neffa en las Jornadas sobre empleo y desarrollo regional organizadas por la H.C.D. de Bs As, , La Plata,1999 y 2000.
- 2) Conf. Laurell, A.C. y Mussot,Luisa en “Cieza, D. (coordinador) “La encrucijada del desempleo ante el tercer milenio” La Plata, 1999.
- 3) Cieza, D “De la cultura del trabajo al malestar del desempleo” CREALC-HCD, La Plata, 2000, p.257

- 4) Investigación realizada por el Dr. Ricardo Angelino, Profesor de Psiquiatria en la Facultad de Medicina de La Plata.
- 5) Sobre las elecciones del 2003 puede verse Informe IEFEE, La Plata, 2003
- 6) Los intendentes Municipales de Merlo, Sr. Othace, y de Malvinas Argentinas, Sr. Carilino, han sido objeto de numerosas denuncias.
- 7) En la Argentina llama la atención cierto crecimiento del Partido Obrero(trotskista) en el norte del país y en el conurbano bonaerense a través de impulsar los “piquetes.”
- 8) En esta Consulta Popular no hubo presencia de la oposición, La propuesta oficial alcanza el 90% sobre una afluencia de votantes estimada en el 50% del padrón.

CAPITULO 4 LA REFORMA LABORAL EN LA ARGENTINA Y EL EMPLEO

1 LA REFORMA LABORAL: EL DEBATE PLANTEADO

El debate sobre la flexibilización laboral enfrentó una serie de funcionarios del Gobierno Menemista y dirigentes empresariales por un lado y por otro representantes de entidades que nuclean abogados laboristas, y de entidades sindicales (1). Entre los primeros se destacaron el Ministro de Trabajo Caro Figueroa, el funcionario del Ministerio de Economía Osvaldo Giordano, y economistas como Luis Guasch., entre los segundos laboristas como Héctor Recalde o Pedro Kesselman, y la dirigencia de la CTA.

La protección de la legislación laboral era considerada muy críticamente por los grupos empresariales como causante del alto costo laboral y por ende de la escasa competitividad de la industria. Los mismos representantes del gobierno, tomaban las argumentaciones más frecuentes del sector empresarial para fundamentar las reformas. La elevación del proyecto de reforma laboral del año 1991 explicitaba concretamente los objetivos de gobierno. La publicación oficial indicaba la necesidad de...

“Adaptar las reglas del mercado de trabajo para que el costo de la mano de obra disminuya y al mismo tiempo, se fomente la creación de nuevas fuentes de trabajo”(Giordano y Torres, 1994)

El desempleo se estimaba, en esta línea, como la resultante de los elevados costos laborales. Mediante esta argumentación se justificaban conceptualmente las acciones

dirigidas a la baja del costo laboral. Se proponían nuevas formas *flexibilizadoras* de contratación, disminución del costo de los despidos y la baja de las cargas patronales.

Tanto la Argentina como Colombia, Ecuador y Perú diseñaron en la década de los 90 reformas laborales flexibilizadoras adecuadas a las estrategias económicas imperantes, con éxito dispar (Marshall, 1996) En general, la controversia establecida entre protección y flexibilización alcanzó consideraciones y mediaciones políticas que finalmente se tradujeron en el plano de las reformas legislativas. Entre las nuevas regulaciones puede citarse la descentralización de la negociación salarial, entendida desde algunos sectores como un requisito institucional positivo para *limitar* la protección del trabajo. Así, con alto poder de síntesis, el entonces Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa expresaba:

...”Las reglas de juego que operan sobre el mercado de trabajo argentino, definidas en sus grandes trazos en las primeras cuatro décadas de este siglo, se han demostrado inadecuadas para acompañar el proceso de crecimiento, estabilidad e integración en los mercados mundiales en el que se encuentra inmersa la economía argentina”..(Giordano y Torres, 1994)

Por ello el proyecto de reforma laboral proponía, en dieciocho artículos, modificar las instituciones reguladas por la Ley de Contrato de Trabajo, la Ley de Negociación Colectiva y Ley Nacional de Empleo.

La posición que defendía mantener el tradicional carácter protectorio del Derecho laboral aparece en una serie de publicaciones elaboradas por gremios o por la Asociación de Abogados Laboralistas. Se ponía el acento en el avance del “fraude laboral” y en el incremento de la precarización.

1.1 La posición flexibilizadora

Una de las recomendaciones de los organismos internacionales y de algunas entidades locales apoyadas por los empresarios es eliminar las “rigideces” de la legislación laboral, y corregir problemas del mercado de trabajo. Según este enfoque el problema del desempleo no es consecuencia de cuestiones macro-económicas, por lo que una flexibilización de los procesos productivos y una reforma profunda de las normas laborales protectorias redundarían a favor del empleo(FIEL, 1997)

Se hace hincapié en que mientras la Unión Europea, con normas rígidas, alto nivel de protección social, estabilidad en el empleo y negociación colectiva centralizada, pierde seis millones de empleos entre 1990-1996, los Estados Unidos, con flexibilización laboral,

protección social mínima y negociación descentralizada crea 12 millones de empleo netos en el mismo período(Guasch, 1998)

Desde principios de los 90, en países como Perú, Argentina, Colombia y Ecuador, se pone en marcha un proceso tendiente a facilitar los despidos y abaratar sus costos. Este proceso no ha dado resultados. Al finalizar la década del 90 la crisis del empleo no se resuelve en los países mencionados, y los primeros años del nuevo siglo muestran la misma tendencia..

Conviene detenerse en el caso argentino porque la reforma laboral es muy amplia y porque los resultados obtenidos son paradigmáticos. Nos basamos en los análisis de Julio Neffa, un reconocido economista del trabajo, y de la socióloga Adriana Marshall.

Para Neffa, la reforma laboral fue inocua para generar mayor empleo. En nuestro país creció la población económicamente activa y por ende el desempleo se mantuvo alto. Esto se debe al denominado efecto "llamado", es decir, que cuando hay una imagen o una realidad de crecimiento económico, algunas personas salen de la inactividad para buscar trabajo. También se verifica que al haber una persona desocupada o al reducirse los salarios reales, otros miembros de la familia salen a buscar trabajo. De modo que el desempleo genera un círculo vicioso.(Neffa, et al,2000)

La actividad en la Argentina creció debido a algo positivo , ya que en esto no hay que echarle la culpa a las mujeres por el crecimiento del desempleo-, porque básicamente en 25 ó 30 años la tasa de actividad femenina aumentó casi un 50 por ciento. Éste es un crecimiento importante, pero no supera lo que sucede en los países más industrializados.

El plan de convertibilidad y el modelo económico no son inocentes con respecto al crecimiento del desempleo abierto, porque también vá creciendo el subempleo, es decir, aquellos que trabajan entre una y treinta y cinco horas semanales. Eso va creciendo de manera más regular que el desempleo.

Estamos aproximadamente en un 18 por ciento de desempleo abierto y otro porcentaje similar de subempleo. Sumando obtenemos que, aproximadamente, el 36 por ciento de la población activa está afectada por un problema de empleo. El crecimiento del subempleo, medido en horas de trabajo, va creciendo, pero es una manifestación de la precarización, porque está aumentando el porcentaje de gente que tiene trabajos temporarios contratados por agencia y los contratos por tiempo determinados. Esto quiere decir que los puestos de

trabajo que había antes, con garantía de estabilidad, desarrollados en los edificios proporcionados por el empresario y protegidos por la seguridad social, cada vez son menos, porque la mayoría de los trabajadores que se incorporan al nuevo mercado de trabajo son precarios, sin garantías, inestables y sin protección social.

También se observa que en la Argentina, comparándola con el resto de América latina, ha crecido el sector informal. Éste está formado por el servicio doméstico, trabajo familiar no remunerado, microemprendimientos y el trabajo por cuenta propia. Prácticamente el 35 por ciento de los ocupados están dentro del sector informal y va creciendo, porque, como estrategia de supervivencia, los desocupados buscan realizar trabajos por cuenta propia, es decir, una actividad de tipo informal.

Esto ha hecho subir el trabajo no registrado hasta cerca del 50 por ciento, lo que quiere decir que la gente que está en esta situación no contribuye al sistema de seguridad social, no tienen obra social, ni están protegidos por las ART. Esto está preparando una sociedad futura muy difícil, porque va a haber muchas personas que no van a poder contar con los años de servicio, por no haber podido registrar sus años de aportes. Además, sabemos que las AFJPs no son garantía para que los no registrados puedan resolver su situación.

En resumen, para Neffa, la reforma laboral en la Argentina queda asociada al incremento del desempleo abierto, del sub-empleo horario, del trabajo femenino, del trabajo en el sector informal, y del trabajo no registrado.

Para Marshall, tampoco hay evidencias de un avance en materia de empleo, luego de las reformas laborales. Para esta autora, en el esquema flexibilizador se entendía que la protección laboral era “demasiado fuerte” sostenible sólo en economías cerradas resguardadas de la competencia internacional e inadecuada a la nueva orientación del modelo económico, alejado ya de la sustitución de importaciones. El planteo más difundido sostenía que la libertad empresarial para contratar y despedir derivaría finalmente en una *mayor* generación de puestos de trabajo. (Marshall, 1998). Sin embargo, la experiencia de los 90 en la Argentina no constata un aumento del empleo. Por el contrario, se registra un incremento sin precedentes del trabajo informal y precario.

1.2 Los críticos al modelo neoliberal

La posición contraria a la flexibilización laboral sostiene que las reformas planteadas por el modelo neoliberal no redundan en beneficio del empleo. Luego de la experiencia concreta de la década del 90, esta opinión está avanzando.

La primera objeción a la “flexibilización laboral” es que el problema central no es jurídico sino macro-económico. En el caso argentino, casi todos los expertos están de acuerdo en que gran parte de los problemas de empleos se deben a factores macroeconómicos, que vienen del lado de la demanda, que son el resultado involuntario del modelo económico que se instala por más de una década y de un cambio en el régimen de acumulación y en el modo de regulación que operó en la economía de la Argentina.

Es decir que la reforma del Estado, las privatizaciones sin un adecuado sistema de regulación, la política monetaria que estimula las importaciones y desalienta a las exportaciones, la desregulación de todos los mercados –excepto el mercado de trabajo–, se vinculan con el desempleo. También se pone de relieve que el período 1989-2000 fue donde se dictaron más leyes laborales, de modo que se desregularon los mercados en general, pero se reguló el de trabajo para que sea funcional con respecto al modelo económico.

Además, la apertura indiscriminada al comercio exterior debilitó la posibilidad de competitividad de las Pymes por la velocidad en que se dio ese proceso y su carácter tan drástico. . Es decir, si miramos esta situación desde esta perspectiva, nos damos cuenta que desde el punto de vista de la política macroeconómica, se crearon las condiciones que provocaron la falta de empleo.

Una segunda objeción es que las medidas políticas que se adoptaron en materia laboral, tienen una orientación netamente conservadora y tendiente a reducir costos empresariales, mas que a incrementar el empleo. Se buscó aumentar la competitividad reduciendo los costos salariales y, en paralelo, también se aumentó la productividad aparente del trabajo pero sin contrapartida para el personal que generaba este incremento.

Las distintas medidas de flexibilización de la relación laboral han apuntado en todos los casos al interés empresarial: reducción del costo del preaviso e indemnización por despido, aumento del período de prueba, inexistencia de garantías de estabilidad –sin que

los empleadores hicieran aportes al sistema de seguridad social-, desarrollando el trabajo a tiempo parcial, el uso del empleo contratado mediante agencias de trabajo temporario y la contratación de trabajo en negro o no registrado.

No hubo medidas concretas a favor de los trabajadores. En la Argentina, la ley nacional de empleo instauró el seguro de desempleo, pero en nuestros días solamente entre el 5 y el 8 por ciento del total de los desocupados pueden percibir una suma bastante modesta, en materia de seguro de desempleo.

Una tercera objeción es que se apuntó a desarticular la organización interna de los trabajadores. Desde el punto de vista de las políticas laborales, se estimuló la flexibilización interna del personal dentro de las empresas con la polivalencia funcional y también la movilidad interna del personal, tratando de modificar el periodo de vigencia y el nivel de negociación de los convenios colectivos de trabajo y creando la posibilidad de realizar acuerdos por debajo de las pautas vigentes de la legislación. A esto también se agrega la reglamentación del derecho a huelga..

Una cuarta objeción es que en el plano jurídico hubo retrocesos. Desde el punto de vista de la legislación laboral, se produjo un cambio importante: del Derecho Laboral se pasó progresivamente a los derechos Civil y Comercial. Las controversias sobre infortunios laborales pasan a la justicia civil en la Capital federal, y la ley de quiebras comerciales modifica derechos laborales.

En suma, los críticos de la flexibilización laboral sostienen que la reforma laboral para generar mas empleo en rigor es una contrareforma que encubre la búsqueda de disminuir los costos empresariales, reforzar la posición patronal en los procesos de trabajo, y desarticular conquistas laborales(Schick,1994, Meick, 1992).

2 LA LEY NACIONAL DE EMPLEO Y REFORMAS A LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO

En la Argentina, hasta 1991 la regla era el trabajo estable y el contrato por tiempo indeterminado. En caso de despido se pagaba indemnización por antigüedad y falta de preaviso. La ley nacional de Empleo crea una serie de contratos por tiempo determinado que no generan indemnización por despido: la iniciación de actividades de una nueva

empresa, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral, la contratación de jóvenes para completar su formación o simplemente como fomento laboral.

A su vez, la ley introduce un sistema de combate al trabajo no registrado o en negro, estableciendo multas e indemnizaciones contra los empleadores.

Dos leyes sancionadas en 1995 producen nuevas transformaciones en el régimen laboral argentino. Una de ellas permite que se contrate por tiempo determinado y sin pago de indemnización a los mayores de 40 años y a las mujeres.

La otra establece un sistema especial para las PYMES, que reduce las indemnizaciones por preaviso y despido. Permite otorgar vacaciones con menos anticipación, abonar el sueldo anual complementario en tres cuotas, pactar formas de despido basadas en sistemas de ahorro previo, y simplificar los registros de los contratos por tiempo determinado. Lo curioso de la ley es que define las PYMES como las que poseen hasta 120 empleados y permite que este número se amplíe por convenio colectivo. Ya existe un antecedente en donde las PYMES pueden emplear hasta 300 personas, a los efectos de esta ley.

Hacia 1998 se decide eliminar la mayoría de las modalidades de contratación por tiempo determinado, pero al mismo tiempo se reduce el monto de la indemnización por despido y preaviso para los trabajadores con escasa antigüedad.

La nueva legislación sancionada tiende a mutilar conquistas históricas como son la jornada de ocho horas, el aguinaldo, las vacaciones, la estabilidad en el empleo y la indemnización por accidentes de trabajo, con el solo objetivo de reducir los costos laborales. Si bien sigue vigente la tradicional ley de Contrato de Trabajo 20.744, a través de la Ley de Empleo y de las subsiguientes leyes sobre PYMES y Contrato de Aprendizaje se vacía de contenido la protección laboral.

2.1 La ley nacional de empleo

La Ley Nacional de Empleo, (LNE 24.013) puede considerarse, ciertamente, como uno de los instrumentos fundamentales de la nueva política puesta en marcha. Esta es una "*ley ambigua*", ya que establece regulaciones de orientación contradictoria, producto de la diversidad de actores e intereses presentes en su etapa de elaboración y de gestión (Fernandez Madrid, 1992, García Cortina, 2003)

La ley incorpora las modalidades promovidas de contratación con plazos de vigencia acotados, conocidos como “contratos basura”. Estos implican indemnizaciones atenuadas o inexistentes según el tipo de contrato laboral, y dispone exenciones diversas de los aportes patronales (excepto a las obras sociales). Mediante estas modalidades de contratación se favorece una rotación alta de los trabajadores, se hace más inestable el vínculo laboral y se produce un efecto fiscal negativo por la exención de los aportes. Estos nuevos contratos, “atípicos”, sólo podían habilitarse por Convenciones Colectivas de Trabajo o por la Ley de Emergencia Económica de 1989.

Al mismo tiempo, merece destacarse entre los aspectos establecidos y regulados por la Ley 24.013, la creación del seguro de desempleo y el establecimiento de indemnizaciones agravadas vinculadas al trabajo no registrado, (en negro) de enormes proporciones en el mercado de trabajo argentino.

Con respecto al seguro de desempleo, debe tenerse en cuenta que su cobertura fue muy limitada. Se calcula que hacia finales de la década de los 90, solamente el 6% de los desocupados recibía el beneficio establecido. Ello, básicamente, por que resultaban incluidos en el criterio de selección sólo los despedidos de empleos asalariados registrados. (Beccaria, 2001).

En cuanto a las multas o indemnizaciones agravadas, no resultaron efectivas para evitar el trabajo en negro. Durante los 90 el trabajo sin registrar aumenta en forma permanente.

Finalmente, la ley creó un procedimiento preventivo para las empresas en situación de crisis y estableció topes para la indemnización por despido, inferiores a aquellos vigentes para el año 1989

2.2 Reformas a la ley de contrato de trabajo

Posteriormente, en 1995, se sancionaron dos nuevas leyes que reforman el régimen establecido en la Ley de Contrato de Trabajo. Son las leyes 24.465 y 24.467. La primera de ellas, instituyó formalmente el período de prueba en los contratos por tiempo indeterminado y creó nuevas modalidades sin aportes ni indemnizaciones por despido o con aportes e indemnizaciones reducidas. El “período de prueba” significaba un lapso inicial en el

contrato de trabajo, en el cual el empleador no realizaba aportes previsionales y podía despedir libremente al trabajador.

Los nuevos contratos establecidos se podían categorizar en:

- a) Tiempo parcial
- b) De aprendizaje para jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años
- c) De fomento del empleo para mayores de 40 años, discapacitados, mujeres y excombatientes de Malvinas.

El “período de prueba” significó en la práctica, una alta rotación de trabajadores bajo éste régimen y provocó la disminución de los aportes patronales que, dado su efecto fiscal, tendrá marchas y contramarchas a lo largo de la década. La segunda de las leyes antes citadas-Ley 24.467-llamada “Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa”flexibilizó aún más el régimen sancionado por la Ley Nacional de Empleo para la utilización de las modalidades promovidas, tales como la eximición de registro de los contratos temporarios, mediante los convenios colectivos de trabajo y la indemnización por extinción del plazo de vigencia del (Godio, Cortina S. Rizzi y A. Robles, 1998) contrato. Suprimió también la integración del mes de despido y habilitó la negociación salarial de las pequeñas empresas En cuanto a los decretos sancionados en el período pueden mencionarse los siguientes:

-El decreto No. 1334/91 limitó los aumentos salariales en los convenios colectivos al incremento de la productividad.

-El decreto No. 2.284 del mismo año autorizó a negociar en el ámbito de la empresa, lo cual constituía un objetivo de descentralización, útil para lograr la flexibilidad y la baja del costo laboral, resistido por las organizaciones sindicales. Por último, los decretos 349/92 y 1547/94. Establecieron “*pasantías*” de carácter educativo sobre las cuales no se aplicaba la legislación laboral ni la de seguridad social.

En tanto, entre las regulaciones legales sancionadas debe mencionarse la Ley 24.522 que modifica el régimen de quiebras y cancela el principio de prioridad de los créditos laborales.

Las reformas de la legislación del trabajo expresaron las relaciones de fuerzas del campo laboral, así como, las negociaciones principales de los actores relevantes. Distintas reformas sufrieron luego el efecto de “*contra-reformas*”, como aquellas puestas en marcha

en el año 1998 que eliminaron del plano de las relaciones del trabajo las nuevas formas de contratación temporal(2).

La Ley 25.013 entre otras modificaciones, derogó las modalidades promovidas de contratación, redujo el costo de los despidos, especialmente de los trabajadores de menor antigüedad, modificó las bases de cálculo de las indemnizaciones, estableció nuevas normas para contratos de aprendizaje y pasantías y alentó nuevos plazos para la actualización de los CCT.

A su turno, la Ley 25.250, ya en el año 2000, aumenta el período de prueba (PP) contemplado en la Ley 25.013 y lo transforma prácticamente en un contrato de duración determinada de hasta *un año* de duración. Esta modificación *priva* al trabajador de la estabilidad en ese lapso y otorga la flexibilidad suficiente al empleador para ajustar con rapidez la cantidad de fuerza de trabajo, según las demandas de coyuntura derivadas de la evolución de la actividad. Minimiza las dificultades de adaptación y *transfiere los riesgos a los trabajadores expuestos a una alta rotación*.

La Ley 25.250 también se propone *descentralizar la negociación colectiva*, y establece la prevalencia del convenio colectivo de ámbito menor sobre el mayor (no respeta el principio de la norma más favorable, art. 9 de la LCT).

A partir de la gran crisis de fines del 2001 cesa la ofensiva “flexibilizadora” La ley de emergencia económica de Enero del 2002 incluye la prohibición de despidos y una doble indemnización en caso de no cumplirse. La doble indemnización se mantiene durante el 2002 y el 2003.

En Marzo del 2004 se sanciona una nueva reforma de la Ley del Contrato de Trabajo que deja de lado los “contratos basura” al reafirmar el principio general de contrato por tiempo indeterminado, y reduce el período de prueba a tres meses.

Durante el 2004 se conocen algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia , en su nueva composición, que marcan un cambio de rumbo. Entre otras cosas se declaran inconstitucionales los “topes” a los despidos. .

3 REDUCCION DE CARGAS SOCIALES Y DE COSTOS POR ACCIDENTES DE TRABAJO

Según la tesis de organismos empresariales los denominados “impuestos al trabajo” resultaban muy altos, y era recomendable reducir las contribuciones a la seguridad social por parte de los empleadores (FIEL, 1997). Con el argumento de que eran necesarios para generar mayor empleo, durante los 90 se producen rebajas en las cargas sociales a cargo de los empleadote.

Este proceso se inicia con las modalidades promovidas de la ley Nacional de Empleo y la ley de Promoción el empleo, y luego se profundiza con una reducción de las “cargas patronales”. Los Decretos 2.609/93, 372/ 95 y 492/95 reducen las contribuciones patronales en un 80%.

Otro argumento empresarial era el excesivo costo de los reclamos judiciales por accidentes de trabajo y de honorarios judiciales. Ambos temas fueron profundamente modificados en los 90. La nueva ley de riesgos de trabajo reduce sensiblemente el costo laboral al vedar la indemnización por daños y perjuicios prevista en el Código Civil en caso de infortunios laborales. Por otra parte, la nueva ley de Riesgos Laborales, permite a la gran empresa "auto-asegurarse", solo establece reparaciones para las enfermedades que aparezcan en el Baremo o Tabla de Incapacidades oficial, y dispone que las incapacidades superiores al 20% sean reparadas mediante una renta periódica (Kesselman,P, 1995). La nueva legislación sobre honorarios de abogados y peritos laborales desvincula los honorarios regulados del monto del reclamo (Recalde,1995)

3.1 La reducción de cargas sociales

Las nuevas modalidades de contratación que estimulan los contratos por tiempo determinado implican una fuerte reducción de las cargas sociales a cargo del empleador.

La información disponible da cuenta que, la difusión de estas nuevas regulaciones implicó, para empresas con un tamaño medio de hasta 30% de trabajadores temporales, una reducción del costo laboral medio del sector manufacturero del 13% derivada de la utilización de las modalidades promovidas de contratación. (Martínez y Tokman, 1999) A su vez, la diferencia de costos entre los contratos temporarios y los permanentes constituyó

la causa principal de la inestabilidad de estos últimos. Por esta razón, los contratos frecuentemente no fueron renovados y se convierten en precarios por su inestabilidad. Se regula hacia la baja el costo laboral a partir del trabajo temporal y rotativo.

El análisis del costo laboral en dicho período, permite relevar algunos datos de importancia. En Argentina el costo laboral por hora trabajada de los asalariados temporales se reduce en un 43% con relación a los asalariados permanentes. De esta reducción, el 62% corresponde al diferencial salarial y el 38% a las exenciones de las contribuciones patronales. (Martínez y Tokman, 1999)

Para el caso de las modalidades promovidas de contratación (“fomento del empleo, nueva actividad, práctica laboral y trabajo/formación”) el cuadro de cargas sociales, en promedio, significa una reducción del orden del 33% al 21,2% para los empleadores. Esta disminución es producto de la baja de las asignaciones familiares (del 7,5% al 4,5%) de los aportes a la previsión social (del 16% a 9,6%) y de la obra social de los jubilados (del 2% al 1,2%) En tanto, los aportes a cargo de los trabajadores se mantienen en el mismo porcentaje, 17,0% (Beccaria, 2001)

Con la sanción de la Ley 24.465 “especial fomento de empleo” los empleadores fueron beneficiados al suprimirse la indemnización y la necesidad de preavisar. Tampoco figuraron en las nuevas disposiciones legales, aquellas regulaciones que indicaban la necesidad de recurrir a las nuevas modalidades para incrementar personal ó que expresaban la incompatibilidad de estas nuevas modalidades con conflictos laborales previos y posteriores. En tanto, con la sanción de la Ley 24.467 de 1995 se suprimió la necesidad de registrar los contratos en el Min. de Trabajo y se eliminó la indemnización al finalizar los contratos. Las restricciones originales establecidas en la Ley 24.013 para la utilización de las modalidades promovidas de contratación fueron aún más debilitadas con las leyes posteriores 24465 y 24467.

A su vez decretos de 1993 y 1995 reducen los aportes patronales en forma significativa, con el argumento de que se podría generar mayor nivel de empleo .

3.2 Reforma de la ley de riesgos del trabajo

Algunos comentarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo (24.557), pueden ser explicativos de la desprotección legislada mediante las nuevas regulaciones. La modificación legal realizada fue relevante, pasando de un régimen de resarcimiento a otro de *seguro*. Esta ley introdujo en Argentina las ART, inspiradas en el modelo chileno y el español, pero con *algunas* diferencias, pues aquí se permite a las aseguradoras operar con finalidad de lucro y se excluye la prevención a los trabajadores..

Se trata de un profundo retroceso legislativo, que toma en cuenta básicamente la necesidad de reducir costos empresariales y que desarticula totalmente mecanismos reparatorios que venían evolucionando durante todo el siglo XX (3)

El resultado es que en Argentina *bajó* el costo de la seguridad laboral del 12% en épocas de vigencia de la Ley de accidentes de trabajo, al 1,5% de la nómina laboral en 1998, lo cual significaría para el conjunto de las empresas aseguradas un ahorro no menor de 2.000 millones por año. (Godio, Cortina y otros 1998) Al mismo tiempo, la siniestralidad laboral argentina se había ubicado entre *las más altas del mundo*, con un abandono prácticamente total de la prevención. A fines del año 1997 sólo un 3% de las empresas aseguradas cumplían con las normas vigentes para la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Las estadísticas de 1998 sacaron a luz *un aspecto oculto de la vulnerabilidad laboral..” Cada día cuatro trabajadores en blanco y un número desconocido, no menor, en negro, mueren en accidentes de trabajo. La magnitud de la cifra equivale a la caída de un avión comercial por mes. El ejemplo citado es ilustrativo de la escasa capacidad de fiscalización y supervisión de las nuevas regulaciones. En síntesis, mediante las distintas reformas se obtuvieron normas flexibles de contratación y disminución de costos laborales. contribuyó al desgaste del poder sindical y se incrementó la disciplina laboral. En tanto no se logró imponer totalmente la negociación por empresa (descentralizar la negociación salarial) ni limitar la ultraactividad, que quedaría finalmente como sujeto de controversias y negociaciones de la nueva coalición de gobierno.*

4 EFECTOS DE LAS REFORMAS

La superación, oficialmente difundida, del problema laboral y de las hipotéticas soluciones, que enfatizaba flexibilizar y desregular, eliminar las “trabas” institucionales para inducir mejoras en los niveles de empleabilidad no pudo alcanzarse con las reformas implementadas. El problema *real* del desempleo, el subempleo y la precarización laboral mantendrá la vigencia con la nueva estructura regulatoria, proyectando tendencias de gravedad que afectan a la mayoría de la población económicamente activa en el nuevo siglo

La reforma laboral en la Argentina no ha creado nuevos puestos de trabajo. Por el contrario sus efectos han sido opuestos a la calidad en las relaciones del trabajo (Marshall, 1996, 2000)

No sólo el desempleo aumenta en la década del 90, sino que se producen efectos negativos en la comunidad laboral que marchan a contrapelo de los modelos de “calidad total” y de participación de los trabajadores. Se verifican altos niveles de segmentación, de precarización y de inestabilidad laboral.

Debe notarse que las normas sancionadas no previeron mecanismos alternativos ante la posibilidad de un aumento considerable de los despidos, aún cuando era posible suponer que una alta rotación de los trabajadores podía provocar efectos perjudiciales de consideración. Ello, en tanto una alta inestabilidad laboral dificulta objetivos centrales de capacitación, actúa en detrimento de la motivación del individuo, e inclusive repercute en la eficiencia del trabajo. Por estos motivos, puede argumentarse que existen razones más que suficientes para dudar que trabajadores inseguros, de alta vulnerabilidad, en períodos breves de tiempo, manifiesten una alta productividad, beneficiosa para el funcionamiento de la economía y de la sociedad en general.

4.1 Segmentación y fragmentación

En la Argentina era típico hasta los 70 la estabilidad en el trabajo, la unidad de los trabajadores dentro de cada establecimiento, la relativa homogeneidad salarial y sindical, y una fuerte protección legal. Por el contrario, en los últimos veinte años las tendencias en el mercado laboral han sido la fragmentación, la rotación y la precarización. Y recientemente se ha legalizado la "flexibilización" de hecho. Bajo la cobertura ideológica de aumentar la flexibilidad laboral las empresas han modificado en forma unilateral la estabilidad en el puesto de trabajo y han agudizado el denominado "deslizamiento salarial". En rigor, la eliminación de las rigideces de la legislación laboral es uno de los aspectos secundarios del debate sobre la flexibilidad, que se ha centrado en la posibilidad de crear nuevas relaciones de trabajo que contemplen las necesidades sociales y psicológicas de los trabajadores, y la participación de estos en el diseño de su propio puesto de trabajo (Rojot et. al., 1995).

Respecto a la segmentación y fragmentación de la mano de obra ha crecido la brecha entre una minoría de trabajadores "de planta", ligados a sectores estratégicos y un sector creciente de trabajadores "eventuales" vinculados a tareas de mantenimiento, servicios y comercialización. Los primeros gozan de mayores salarios, beneficios sociales y estabilidad en el empleo, mientras los segundos son amenazados por distintas formas de precarización. Se rompe así con una larga tradición de la clase trabajadora argentina caracterizada por cierta homogeneidad en los salarios y condiciones de trabajo (Cieza et al, 1995)

Respecto a la rotación de la mano de obra, la tendencia es el empleo por tiempo determinado y la ruptura del principio de la estabilidad en el puesto de trabajo. A pesar de que la regla en el Derecho del Trabajo es el contrato por tiempo indeterminado, hoy predominan las excepciones. Según datos oficiales en 1991, el 22,9 % de los trabajadores tienen más de diez años de antigüedad en el empleo y el 39,2% más de cinco años. Hacia el 2000 la gran mayoría de los trabajadores tienen menos de cinco años de antigüedad en el empleo. El trabajo discontinuo está ligado a la desprotección laboral, y crece lo que la OIT ha denominado "sectores vulnerables". De esta forma se favorece una estructura "dual" del mercado de trabajo. La estructura "dual", está dada por la desigualdad entre el núcleo duro de trabajadores en blanco, oficializados y un espectro creciente de trabajadores

“flexibilizados”, expuestos a una alta rotación. La estructura “dual” implica trabajos normales, regulares, estables por una parte y trabajos “atípicos”, o “no estándar”, por otra. Con respecto a éstos últimos la literatura refiere.. “al trabajo que se define mejor por lo que no es, que por lo que es”.. (Rodgers, 1992) haciendo mención al concepto de precariedad en tanto implica, inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica. No se utiliza para crear empleos, sino, para *desviar*, para *reemplazar*, en función de la conveniencia empresarial, las modalidades de contratación.

La información disponible da cuenta que, la difusión de estas nuevas regulaciones implicó, para empresas con un tamaño medio de hasta 30% de trabajadores temporales, una reducción del costo laboral medio del sector manufacturero del 13% derivada de la utilización de las modalidades promovidas de contratación. (Martinez y Tokman, 1999)

A su vez, la diferencia de costos entre los contratos temporarios y los permanentes constituyó la causa principal de la inestabilidad de estos últimos. Por esta razón, los contratos frecuentemente no fueron renovados y se convierten en precarios por su inestabilidad .

Con respecto a esta mayor heterogeneidad del mercado de trabajo argentino a partir de las reformas de los 90, resulta necesario caracterizar la importancia cuantitativa y cualitativa de las “modalidades promovidas”. Así, mientras se calcula un stock global de entre 180.000 y 250.000 nuevos contratos operados con éstas características en la década la literatura especializada indica que entre diciembre de 1995 y abril de 1997 el 40% del incremento neto del empleo que se verificó, habría correspondido a contratos por tiempo determinado. (Beccaria, 1999) .

En resumen, llegamos al fin del milenio con un mundo del trabajo fragmentado y segmentado, donde el principio de “a igual tarea igual salario” no se respeta en absoluto. Trabajadores que realizan la misma tarea en el mismo establecimiento frecuentemente perciben salarios diferentes, están afiliados a sindicatos distintos(o no afiliados), y tienen diversas formas de contratación(contratos a prueba, por tiempo determinado, pasantías, sub-contrataciones etc. Por todas partes se aprecia un retroceso de la legislación protectoria(4)

4.2 Trabajo en negro

Respecto de la precarización laboral, diversos cálculos estiman la incidencia del trabajo “en negro” en alrededor del 50% dependiendo de si se trata de una falta total o parcial de cumplimiento de las obligaciones patronales(5) Ya algunos cálculos consideran que el trabajo inestable y desprotegido asciende al 34% en 1994. Pero lo mas grave del fenómeno es su carácter creciente, que contrasta con los enunciados de la Ley de Empleo. En efecto, hacia 1980 se estimaba en un 8%, en 1987 en un 20% en 1995 en un 40% (Monza, A. 1995), y en el 2003 la marca supera el 50%. En rigor, los nuevos contratos “flexibles” ofrecen mayores posibilidades de practicar el fraude laboral y desalientan la continuidad tradicional de las relaciones laborales

Por otro lado, las empresas tienden a estratificarse y segmentarse, adoptando distintas modalidades contractuales , en las cuales la mayoría de los nuevos empleados son contratados por tiempo determinado. Muchos operarios permanentes han sido reemplazados por trabajadores transitorios con un alto grado de rotación. Lejos de mejorarse el contenido de las relaciones industriales, la versión criolla de la flexibilidad se agota en la facilidad para el empleador de producir despidos sin indemnización. Estudios de caso realizados en la Provincia de Buenos Aires demuestran que los principales cambios operados son: sub-contratación en algunas áreas, una innovación tecnológica muy reducida, un fuerte aumento de los ritmos de trabajo y una prolongación de la jornada de trabajo (Figari et al,1995, Gomez, et.al.,1996, Wallace, 1996)

Las nuevas regulaciones resultaron ineficaces para resolver la problemática trabajo no registrado en la Argentina. Esto puede explicarse con algunos datos de naturaleza económica. En Argentina el costo laboral por hora en el sector manufacturero (En dólares, al año 1996) indica que los trabajadores permanentes presentan un costo de 6,12 los temporales 3,49 y los trabajadores sin contrato 2,82. Estas cifras indican que el sostenimiento del trabajo no registrado ha sido funcional a la baja del costo laboral propiciado en la década, a partir del plan de convertibilidad. Los asalariados privados sin contrato representaban en 1990 el 21% del total de asalariados privados y en 1996 alcanzaron el 33%. Uno de cada 3 asalariados revistaba en esta categoría. (Martinez y Tokman, 1999)

A su vez, casi la mitad de los nuevos empleos asalariados sin contrato, según la fuente antes citada, se registraron en las empresas de mayor tamaño, las que redujeron en forma similar los trabajadores con contrato. Las reformas, las nuevas regulaciones, fueron ineficaces para desincentivar el trabajo en negro, si éste fue su objetivo. Puede señalarse que el empresariado, particularmente el de mayor tamaño ha privilegiado el trabajo en negro frente a las modalidades promovidas de contratación.

4.3 Reducción del costo laboral

A mediados de los 90, la flexibilización laboral que ya opera en la práctica ha sido legitimada con reformas a la ley de Contrato de Trabajo y un régimen especial para las PYMES. Entonces, lejos de mejorar los niveles de empleo la "flexibilización" agudiza la desprotección de los trabajadores y la precarización ocupacional. La nueva legislación sancionada tiende a mutilar conquistas históricas como son la jornada de ocho horas, el aguinaldo, las vacaciones, la estabilidad en el empleo y la indemnización por accidentes de trabajo, con el solo objetivo de reducir los costos laborales. Si bien sigue vigente la tradicional ley de Contrato de Trabajo 20.744 ,a través de la Ley de Empleo y de las leyes sobre PYMES y Contrato de Aprendizaje se vacía de contenido la protección laboral . Existe un amplio abanico de posibilidades para que el empleador utilice contratos " flexibles" que le permiten reducir los aportes de seguridad social y no pagar indemnizaciones por despido. La reforma al regimen de accidentes de trabajo tambien tiende a reducir el costo laboral al disminuir notoriamente los daños cubiertos y el valor de las prestaciones dinerarias.

Un informe del Centro de Estudios Bonaerenses pone de manifiesto que la participación del costo laboral en el valor generado por la industria ha caído cuatro puntos entre 1992 y 1994, mientras que las contribuciones patronales a la Seguridad Social han bajado mas de cinco puntos en dicho período (CEB , Setiembre de 1995). La vigencia de la nueva normativa laboral sobre PYMES y sobre Riesgos del Trabajo seguramente significó una nueva reducción de los costos laborales. Este es el verdadero contenido de la

denominada flexibilización laboral en nuestro país. Otros aspectos, como cambios en el proceso de trabajo tendientes a una mayor participación de los trabajadores y a formas organizativas más democráticas y creativas (círculos de calidad, gestión participativa, etc) se han planteado en forma muy superficial y se vinculan más al intento de reforzar el control empresarial que a una genuina democratización (Martínez, O., 1995). En resumen, la reorganización industrial operada se agota en una "reestructuración defensiva" cuyo objetivo principal es reducir el costo laboral. (Neffa.,1996, Fernandez, , 1996).

4. 4 Aumento de la jornada de trabajo

Entre las nuevas regulaciones establecidas, la "flexibilización" de la jornada de trabajo, llevó la misma a límites claramente ilegales en algunos contratos de trabajo, permitiendo que la sobreocupación horaria, frecuentemente no abonada, se convierta en *práctica corriente* en el mercado laboral, posibilitando al sector empresarial la sobreexplotación de la mano de obra disponible.

Debe destacarse que esta nueva realidad, ocurre en un contexto donde la legislación internacional ha avanzado bajo las ideas de *limitación* y reducción progresiva del tiempo de trabajo, en tanto se ha demostrado suficientemente que las jornadas extensas resultan improductivas y con frecuencia lesionan la salud de los trabajadores. La duración de la jornada *efectiva* media, en la ocupación principal, (tomando como caso testigo el aglomerado del Gran Buenos Aires) había manifestado una tendencia descendente para el período 1974-1992. Esta disminución, para el total de los ocupados, de 47,3 hs semanales en 1974 a 43, 7 hs en 1992, no reflejaba una "*preferencia*" de los trabajadores por una jornada más reducida de labor. Por el contrario, debe interpretarse como una consecuencia de la incidencia de la subocupación horaria en dicho período, que aumentó del 10% en 1974 al 15,8% para el año 1992 (Monza, 1996)

En la década del 90, se produjeron cambios relevantes al *interior* del mercado de trabajo. Las reformas implicaron modificaciones en la duración de la jornada laboral. Entre 1991 y 1999 los asalariados que trabajaban menos de 30 horas por semana, según los datos de la base de usuarios de la EPH-INDEC para el aglomerado Capital y Gran Buenos Aires, aumentaron su participación en el total de los asalariados, del 12 al 18% y por otra, los que

trabajaban más de 45 horas semanales aumentaron considerablemente su participación en el total de los asalariados, del 36 al 50%. (Wainer y Montes Cató, 2000)

En tanto, los asalariados de jornada “normal” (30 a 45 horas) dejaron de ser el grupo más numeroso. Este comportamiento, similar en la industria y en los servicios, refleja los efectos de la disposición de las nuevas regulaciones, generando alternativamente mayor subocupación horaria, y también sobreocupación, sin corregir las altas tasas de desempleo. La revisión de los Convenios Colectivos de Trabajo producidos entre 1997 y 1998 daría cuenta, según la misma fuente antes citada, de un importante porcentaje (50 y 74% respectivamente) donde se modifica la jornada de trabajo o las vacaciones. Si bien la revisión se corresponde con los CCT de los años 1997 y 1998, resultaría válido *inferir* que la flexibilidad de jornada y el descanso, la extensión, el recargo por horas extras y el descanso semanal fueron objetivos mismos de las reformas realizadas, que propiciaron superar las “rigideces legales” por medio de los acuerdos y las negociaciones colectivas.

El número de horas trabajadas, en franco aumento en la década de los 90, se relacionaría con la ausencia de controles legales sobre la jornada efectiva y con las nuevas regulaciones laborales puestas en marcha. Implicaría un “estiramiento” de la jornada media que no se expresa como resultante del incremento de los requerimientos de trabajo, sino que, por el contrario, actúa claramente en detrimento de la generación de nuevos empleos. Las reformas para aumentar el tiempo de trabajo fueron planteadas por los empleadores, como “fundamentales” para facilitar la adaptación de la empresa a los requerimientos del mercado y para “*promover el empleo*”. Sin embargo, puede argumentarse que estas regulaciones no aportaron a generar nuevos puestos de trabajo, y por el contrario contribuyeron a disminuir la calidad del empleo(6)..

En suma: Tras la contra-reforma laboral existe una concepción economicista y depredadora de nuestros recursos humanos que de ninguna manera resuelve los problemas nacionales. La prolongación excesiva e ilegal de la jornada de trabajo es un síntoma claro de una actitud profundamente equivocada.

Es posible seguir aumentando la productividad y la tasa de ganancia de las grandes empresas, pero a costa de envilecer la salud ocupacional, destruir las PYMES y generar un alto costo social que debe absorber la sociedad global. No es casual que la Argentina

registre uno de los índices de invalidez más altos del mundo, mientras que han aumentado en forma muy notable las enfermedades profesionales declaradas (MTSS,1995)..

Esta orientación no sólo es injusta sino que resulta incompatible con los desafíos del nuevo milenio, ya que se está revalorizando una fuerza de trabajo con alto nivel educativo, creatividad y calidad de vida como elemento fundamental del desarrollo económico-social. La empresa "flexible" que emerge en nuestra sociedad es ,en el fondo, autoritaria y depredadora. La empresa capaz de insertarse en el mercado internacional debe ser democrática, participativa y respetuosa de la capacitación. Para lograr una mayor inserción internacional, la Argentina sigue teniendo como asignatura pendiente mejorar las condiciones de trabajo, higiene y salud laboral, un mayor control sobre la calidad de los productos y una preocupación cierta por la "aptitud ambiental" de las empresas. De proseguir en el estado actual será cada vez mas difícil superar las barreras para-arancelarias que se han levantado en diversos países invocando la "seguridad del consumidor" (7)

La violación sistemática de la jornada máxima de trabajo es todo un símbolo. Mientras en Europa se pone en práctica la reducción de la jornada laboral y en el vecino país de Chile se debate reducir el horario de trabajo sin afectar el salario, en la Argentina se alcanzan niveles de sobre trabajo solo comparables con Japón.(8).

Notas

- 1) Entre los primeros se destacan el ex Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa, el funcionario del Ministerio de Economía Osvaldo Giordano, y economistas como Luis Guasch. Entre los segundos se destacan laboristas como Héctor Recalde o Pedro Kesselman, y la dirigencia de la CTA.
- 2) Conf. Godio,J , Cortina R. y otros, "La incertidumbre del trabajo"Ed. Corregidor.1998.
- 3) Un análisis crítico de la reparación de los accidentes de trabajo puede verse en las ponencias de Ricardo Cornaglia y Jorge Geretto en las Actas de las XX Jornadas de Derecho Laboral de las AAL, 1994
- 4) La posición crítica a la Flexibilización laboral puede verse en diversas ponencias, en las Actas de las Jornadas anuales de la Asociación de Abogados Laboristas..Entre ellas destacamos Meik, Moisés "El menú de la desprotección del Trabajo", Necochea, 1992, Schick, Horacio "En neolaboralismo: adaptabilidad sin protección", Concepción del Uruguay, 1994,
- 5) La medición del INDEC sobre trabajo no registrado toma solamente la falta de aportes provisionales. Si tenemos en cuenta otras infracciones tales como falta de aportes a la Obra Social, al seguro de desempleo, o la consignación de un sueldo inferior al real, el trabajo incorrectamente registrado es mucho mayor que la evaluación oficial

6) En un contexto de hiper-desocupación, el temor a perder el trabajo hace que los trabajadores acepten una prolongación inhumana del horario laboral, con el consiguiente daño a la salud.

7) Conf Castelli López "Exito en la gestión de la Salud y la Seguridad", Madrid, 1993

8) Una paradoja argentina es que ante el desempleo masivo no se impulsara la reduccion de la jornada laboral como forma de fomentar nuevos empleos. Al respecto en los 90 solo conocemos un proyecto del diputado nacional socialista Estevez Boero que recibió escasas adhesiones.

CAPITULO 5 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS CRÍTICO /

1 LOS PROGRAMAS OFICIALES DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

Durante los 90 el Estado argentino pone en marcha una serie de acciones y programas tendientes, en sus objetivos y declaraciones, a reducir el desempleo. Nuestra hipótesis es que estas acciones han servido para reducir el conflicto social y para generar una gran red de clientelismo político, en lugar de cumplir el objetivo manifiesto de abatir el desempleo.

Los programas oficiales de empleo aparecen como un complemento de la Ley Nacional de Empleo. En efecto, en el capítulo 3, la ley prevé el desarrollo de programas para grupos “especiales” para prevenir desajustes en el mercado laboral. Estos programas, lo mismo que la legislación de empleo, en rigor han cumplido funciones diferentes a la creación de puestos de trabajo. Aunque en el lenguaje de algunos grupos Piqueteros se siga

hablando de “puestos de trabajo”, la experiencia concreta muestra un sesgo fuertemente asistencialista. De todas formas, a diferencia de la flexibilización laboral, estos programas tienen aspectos positivos.

Como los hemos desarrollado ut supra la experiencia de la denominada Ley Nacional de Empleo de 1991 que creó nuevos contratos "flexibles" ha sido clara: fue usada como instrumento de las empresas para aumentar la precarización y la evasión de aportes a la Seguridad Social en lugar de generar mayor empleo. Esto ha sido reconocido por el propio Justicialismo en los Fundamentos de la ley de Reforma Laboral de 1998. Algo parecido se puede afirmar de la reducción de aportes patronales a la seguridad social, que implican unos 4.000 millones de dólares anuales, que no fueron invertidos en generar nuevos puestos de trabajo . En todo este período Menemista crecieron los contratos por tiempo determinado exentos de cargas sociales y la subcontratación periférica, en desmedro del empleo estable y muchas veces en fraude a la ley laboral que exige requisitos muy estrictos para dejar de lado el principio general de la contratación por tiempo indeterminado.

Tampoco han resultado eficaces para crear empleo diversos Programas de “empleo transitorio” administrados por organismos nacionales o provinciales a pesar de que los recursos implementados no fueron menores. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires gastó en 1998 alrededor de 300 millones de dólares en una docena de programas de empleo y capacitación, pero todo indica que dichos recursos se canalizaron en la práctica concreta en mecanismos de contención social que reemplazan a un seguro de desempleo ineficaz, y en el desarrollo de redes de clientelismo político vinculadas al partido oficial.

Aunque reciban el nombre de “políticas de empleo”, o de programas oficiales de “empleo transitorio”, las leyes y las acciones desarrolladas en forma dispersa durante los 90 poco o nada tienen que ver con una política estatal seria de fomento del empleo. Si bien en los considerandos y fundamentos de los programas se habla de mejorar la “empleabilidad”, y hasta se crean Consejos Consultivos que aparecen como organismos control y de Dialogo Social, es dudoso que expresen cabalmente una auténtica política de empleo.

En rigor, la política de empleo debe encararse como una "cuestión de Estado" y desarrollarse en base a múltiples aportes y enfoques. Uno de ellos es el diálogo social: Los empresarios, los gremialistas, los poderes públicos, las Universidades, los Partidos

políticos, las organizaciones comunitarias deben celebrar diversas formas de concertación social que prioricen el interés general y que permitan el desarrollo de estrategias creativas. Otro enfoque fundamental es el de la capacitación y la recalificación, en el sentido de que es necesario formar trabajadores en nuevos oficios y profesiones que poseen mayor demanda y posibilidades de rápido crecimiento. La gastronomía y hotelería, y algunos servicios de salud, por ejemplo, tienen escasa mano de obra capacitada en nuestro país. Pero además no es correcto pensar que la creación de empleo es una "variable independiente", ni un problema que se resuelve en su totalidad con herramientas adecuadas de concertación y capacitación. Se trata en buena medida de una variable dependiente de diversas decisiones macro-económicas, que no constituyen medidas directas de conservación o fomento del empleo, pero que influyen en forma indirecta. Entre ellas cabe mencionar una regulación de la apertura externa, un control de los grandes monopolios y entre ellos de los hipermercados, una fiscalización eficiente del contrabando, un fuerte apoyo crediticio y técnico a las PyMES, o empresas de trabajo asociado, planes intensos de obras públicas y una política de compras del Estado nacional y provincial que favorezca el trabajo nacional.

Un análisis de la verdadera práctica de los "planes de empleo" revela que en muy escasa medida fueron producto del diálogo social, y que avanzaron muy poco en materia de Capacitación y recalificación. Tampoco avanzaron en conectar las acciones estatales con el trabajo permanente en las empresas. En resumen los denominados "planes de empleo" tienen poco que ver con la creación o conservación de puestos de trabajo.

Lo anterior no quiere decir que resulten ineficaces. Por el contrario, se han convertido en un instrumento importante para garantizar la "paz social" y para reducir la indigencia. Prueba de lo que decimos es que ningún sector político propuso eliminarlos durante la campaña electoral del 2003, aunque la mayoría de los Partidos políticos y entidades empresariales o gremiales proponen modificar su contenido. También resulta significativo que el número de beneficiarios solamente haya bajado significativamente durante 2000-2001, cuando se prepara y desencadena la gran crisis social que termina con el Gobierno de Fernando de la Rúa.

Cuadro 8

Evolución de los beneficiarios de planes de empleo nacionales(1996-2003)

Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benefic.	390.402	1.209.574	1.066.724	899.395	464.808	409.390	1900.000	2.100.000

Fuente INFOBAE en base a Mrio de Trabajo, CIPPEC y Jef. De Gabinete

Luego de la gran crisis social de 2001-2002 los programas de empleo son vistos como un “mal necesario”. Se ha demostrado su eficacia para contener el conflicto social pero al mismo tiempo han fortalecido el control territorial del Partido Justicialista. Por eso surgen una serie de propuestas para “reconvertir” el mega-plan asistencial. Concebida como una respuesta coyuntural y transitoria frente a los desfasajes del mercado de trabajo, las políticas de asistencia laboral parecen haberse instalado en el sistema público de políticas sociales como la única salida temporal que tienen ciertos individuos de obtener un ingreso, dando lugar al surgimiento de nuevas relaciones entre diversos actores y pasando a formar parte del sentido común de la sociedad(Luci, Florencia, 2003)

1.1 Conflictividad social y programas de empleo

Pareciera que existe una relación entre la evolución de los beneficiarios de los programas oficiales de empleo y el de la conflictividad social. Hay indicios de que la protesta social que acompaña la grave crisis de fines del 2001 y principios del 2002 es la principal explicación del lanzamiento del mega- programa oficial conocido como Plan para Jefes y Jefas de hogar desocupados.

La crisis institucional y política de fines del 2001 en la Argentina, y el posterior abandono del sistema de convertibilidad, tuvo su contraparte en el mercado laboral y en el nivel de bienestar de la población. La tasa de desocupación pasó del 16% en abril de 2001 al 22% en igual mes de 2002. Por su parte, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza para esas mismas fechas pasó del 30% al 45%. A fines del 2002 la pobreza supera el 50%.

En la última semana de Diciembre del 2001, el efímero Presidente provisorio Adolfo Rodríguez Saa anuncia la creación de un millón de empleos transitorio. En enero de 2002 el gobierno del presidente Eduardo Duhalde declaró la Emergencia Ocupacional Nacional (Decreto 165/02) e impulsó un conjunto de medidas asistenciales dirigidas a las capas más vulnerables de la población. En ese contexto aparece el Programa Jefes de Hogar (PJH), con el fin de asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas. Hacia el 2003, el PJH llega a más de 2 millones de personas y genera un gasto público cercano a los 3.700 millones de pesos anuales. /

Parece evidente la conexión entre la redefinición del plan de empleo y el aumento de la conflictividad social. No es casual que el plan Jefes se implementa en Enero del 2002. Durante su gestión el Presidente De la Rúa había modificado el “Plan Trabajar” y reducido el número de beneficiarios del nuevo programa denominado Plan de Emergencia Laboral (PEL).

Uno de los acuerdos entre el Gobierno de De la Rúa y el FMI implica reducir el gasto social en programas de empleo. Una parte de ése gasto se transfiere a las Provincias en el marco de un “Compromiso Federal”. En este contexto aumenta la protesta social a fines del 2001, y renuncia el Presidente.

Según datos de la Subsecretaría de Seguridad Interior, durante los primeros cinco meses del año 2002 se registraron 11.088 manifestaciones públicas de conflictividad social (cortes de calles y de rutas, movilizaciones, *escraches*, concentraciones públicas, cacerolazos y similares) protagonizadas por 612.855 personas a lo largo y a lo ancho de la República, aunque con desigual intensidad y amplitud. La provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires concentraron, en conjunto, 44% de los hechos y casi otro tanto de los manifestantes. Las concentraciones (asambleas y “cacerolazos” principalmente) representaron la forma más importante de protesta, con más de la mitad de los hechos y casi dos tercios de los participantes, mientras que los piquetes sumaron una cuarta parte de todos los hechos y veinte por ciento de los manifestantes.

Cuadro 9
Hechos de protesta en el 2002

Mes	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Total
N° de Hechos	2552	2540	2134	2389	1473	11.088

Fuente: DNIPD/SSI

Como se puede apreciar, en el origen del mega-programa oficial de “empleo” está una coyuntura caracterizada por el desborde de la protesta social.

1.2 Funciones manifiestas y latentes de los programas de empleo transitorio.

Los planes de empleo se encuentran enmarcados en la mencionada Ley de Empleo, que en su Capítulo 3 enuncia sucintamente los artículos relacionados con los “programas de empleo para grupos especiales de trabajadores”. Éstos responden al objetivo de la Ley de “prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos” (Ley de Empleo N° 24.013, artículo 2.)

Resulta interesante el análisis de las normativas de creación y regulación de los tres planes de empleo nacionales: el PIT se desarrolló entre los años 1993 y 1994, el PT entre 1996 y 2001 y el PJH desde 2002 en adelante.

Un primer aspecto a resaltar a partir del examen de estas normativas es la aparente obviada del uso del término trabajo. En efecto, en las denominaciones de los planes de empleo se incluye, generalmente, esta palabra y, por otra parte, la contraprestación que se exige por recibir el beneficio es el trabajo y no la mera aceptación pasiva de un subsidio. Desde el discurso que figura en la letra escrita parece rescatarse esta idea del trabajo como componente fundamental de la sociedad, al mismo tiempo que entre los fines se incluye la “reinserción laboral” de los beneficiarios. En los primeros PIT, el objetivo que se explicita es el de “brindar empleo transitorio”, así como se enuncian toda una serie de cuestiones que

emulan una real situación de contratación laboral. Esta idea se ve incluso fortalecida por el marco legal que sustenta la relación que se establece con el receptor. La misma se configura como “contrato de trabajo por tiempo determinado”, figura legal creada en la Ley de Empleo de 1991, y se incluyen términos que “evocan” una relación de empleo genuina: se habla de liquidación salarial, trabajadores, aportes patronales, sueldo, relación laboral, contrato, etc.

Esta terminología se va desdibujando con el advenimiento del PT en el cual ya no se observan tan claramente estas categorías. La cuestión de lo laboral aparecerá de una manera más imprecisa leyéndose la intención de “brindar una ayuda económica a desocupados” (no ya “empleo”) además de contribuir al mejoramiento social de las comunidades. De todas formas, se sigue incluyendo entre los objetivos del PT la intención de mejorar las posibilidades de inserción laboral aunque se menciona más enfáticamente que antes la idea de contribuir, al mismo tiempo, al desarrollo social.

Por su parte, en el decreto que da origen al PJH se hace referencia explícita al importante rol que desempeña el trabajo en la sociedad: “reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho, y conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza (PIT Res. MTSS n° 18/93 y luego 88/94, 89/94, y 661/94; PT Res. MTSS n° 576/95, 03/96 y 46/96 y luego Res. MTSS n° 240/97, 202/97, 327/98 y 397/98; PJJHD Decreto 565/02.)

El nuevo programa es denominado oficialmente como Derecho Familiar de Inclusión Social. Pero será conocido como Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* fue creado a comienzos del año 2002, en el marco de la emergencia económica, alimentaria y sanitaria dictada por el Poder Ejecutivo Nacional. A través de su implementación, el Gobierno encabezado por el Dr. Eduardo Duhalde, pretendió hacer efectivo *el derecho familiar de inclusión social*, en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). A su vez, el decreto que le da origen señaló que todas las instituciones sociales, sindicales, políticas, empresariales, organizaciones no gubernamentales que participaron del Diálogo

argentino, manifestaron que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso y en consecuencia indicó que “es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable” Su vigencia estaba prevista, originalmente, hasta el 31 de diciembre de 2002, y posteriormente fue prorrogada .

Aunque sus funciones manifiestas se refieren a garantizar el derecho alimentario, a mejorar el nivel de empleo o el rendimiento educativo de los menores y a una redistribución del ingreso, todo indica que también está orientado hacia la “contención social” y hacia el perfeccionamiento de una red de control social territorial. En este sentido, no es casual que alrededor del 40% de los beneficiarios se concentren en el Gran Buenos Aires y que se hayan privilegiado las provincias con conflictos sociales.

Recapitulando, si bien los programas nacionales de empleo aparecen con la función de corregir algunos desfasajes del mercado laboral, terminan con un perfil claramente asistencialista. Pero además, al demostrarse su función de reducir el conflicto social, son utilizados como una formidable herramienta de control territorial y electoral por parte de grupos políticos.

2 LOS PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES EN LOS 90

Es difícil realizar una evaluación del impacto efectivo de los denominados programas oficiales de empleo. Los programas oficiales de empleo y capacitación de los 90 están lejos de encarnar una política de Estado y es casi imposible medir su impacto real sobre el mercado laboral. Se caracterizan por su escaso o nulo seguimiento, por criterios poco claros para adjudicar los beneficios, y por la falta de evaluación objetiva sobre su impacto.

En concreto, falta información precisa y accesible sobre los Programas, criterios para seleccionar beneficiarios y sobre los puestos de trabajo efectivamente creados. En una sociedad seria es imperdonable la inexistencia de mediciones fiables sobre el nivel real de desempleo y sobre la evolución de los puestos de trabajo. Sin embargo es imposible realizar evaluaciones sobre el impacto de los programas en los 90 al no existir

información completa . Las mediciones del INDEC o de un Programa del P.N.U.D. que funcionó en el Ministerio de Economía bonaerense sólo se refieren al conurbano, el Gran La Plata y capitales y algunas ciudades del interior(Bahía Blanca, Mar del Plata etc)

Por otra parte, de la información que poseemos surge que la gran mayoría de los programas nacionales y bonaerenses de empleo pasaron por el “filtro” del poder político y en especial los Municipios. Por ejemplo, el Programa Barrios Bonaerenses, que alcanza unos 100.000 beneficiarios , se basa en propuestas de las Municipalidades en mas del 90% de los casos y el espacio de las Organizaciones No Gubernamentales es casi nulo.

Tambien hubo diversos programas de empleo y capacitación instrumentados por la Secretaría de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Se destacan los Planes Trabajar que mas tarde se desglosan en Trabajar III y Servicios Comunitarios. Estos programas tambien adolecen de un fuerte sesgo clientelar y una clara dependencia del poder político ya que han sido instrumentados por todos los Municipios bonaerenses y las ONG han alcanzado muy baja incidencia.

Por otro lado, Programas como el de apoyo sectorial (Res.MTySS, 210) y el Proyecto Joven, ejecutados a mediados de los 90, se caracterizan por una sobre-representación de algunos sindicatos vinculados al oficialismo en los organismos ejecutores que logran financiamiento. En una evaluación diseñada por un organismo oficial y realizada por Consultoras privadas , se reconoce que los Programas Trabajar son un mero paliativo para el desempleo y que hay serias deficiencias en la selección de los beneficiarios(SIEMPRO,1998)

2.1 Programas nacionales

Se puede resumir la política nacional en materia de programas transitorios de empleo en los 90 de la siguiente manera. En 1993 se implementa el Programa intensivo de Trabajo(PIT) financiado por el Fondo Nacional del Empleo, que promueve la realización de obras de utilidad pública y social. En 1995 se aplican los Programas de Asistencia Solidaria(PROAS) y ASISTIR, que contemplan pequeñas obras de infraestructura y entrenamiento para desempleados de larga duración. En 1996 se implementa el programa TRABAJAR 1 tendiente a proporcionar ocupación transitoria a desempleados en

situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. En 1997 y 1998 se aplican los Programas Trabajar II y Servicios Comunitarios. El primero tiene financiamiento del Banco Mundial. Los programas Trabajar III y Servicios Comunitarios tienen vigencia durante 1999. En el año 2000 se crea el Programa de Emergencia Laboral(PEL)

A partir del 2001 se pone en marcha el Programa denominado Derecho Familiar de inclusión social, conocido como Plan para Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Este programa recoge gran parte de la experiencia anterior y será analizado mas adelante. Asimismo, hacia el 2002 funciona el Programa de Emergencia Comunitaria(PEC), con requisitos de acceso muy flexibles.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se implementa el programa Familias, que hacia el 2002 tiene unos 150.000 beneficiarios.

2.2 Programas provinciales

A nivel provincial también se implementan diversos programas de empleo y capacitación. Se destaca el Programa Barrios Bonaerenses que se implementa desde 1996 y hasta la actualidad, que beneficia a jefes y jefas de hogar desempleados con tres o más personas a cargo. El promedio de beneficiarios es de alrededor de 100.000 personas. También es importante la política de empleo aplicada en Córdoba desde 1999, en base a un programa de subsidios a nuevos empleos en las empresas y otro programa referido al primer empleo para jóvenes. Son los programas Primer Paso y Volver al Trabajo.

Cabe agregar que en la Provincia de Buenos Aires, a partir del 2000 el Gobernador Carlos Ruckauf anuncia dos nuevos programas similares a los aplicados en Córdoba, referidos a jóvenes que buscan el primer empleo y a empresas que reciben un subsidio para nuevas contrataciones. Se trata de los programas Bonus y Segunda Oportunidad.

Tambien hay programas provinciales de empleo de menor envergadura en unas diez provincias que suman unos 100.000 beneficiarios en el 2001. Se destacan los de Neuquén y San Luis y Tierra del Fuego que sufren algunas modificaciones entre 2003-2004.

2.3 Programas Municipales

Grandes ciudades como Buenos Aires, Rosario, Mar del Plata, y Mendoza desarrollan sus propios programas de empleo. En estos casos se implementan programas de capacitación para generar nuevas ocupaciones (atención domiciliaria de enfermos y ancianos, turismo etc) y se ensayan “incubadoras de empresas” y otras experiencias de política activa.

A su vez, medianas y pequeñas Municipalidades implementan diversos programas que van desde la autoconstrucción de viviendas (Olavarría), hasta distintas formas de Ayuda económica.

Una evaluación realizada en el I Congreso sobre Empleo organizado por el Ministerio de Trabajo de la Nación en Setiembre de 1999 en Mar del Plata, considera que entre los programas nacionales, provinciales y municipales de empleo se invierten hacia 1998-1999 alrededor de mil millones de dólares o pesos.

Esta inversión se incrementa luego de la gran crisis de fines del 2001, pero no existen datos oficiales sobre lo gastado en planes de empleo transitorio.

3 EL DERECHO FAMILIAR DE INCLUSIÓN SOCIAL O PLAN PARA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

Luego de la grave crisis política y social de fines del 2001 y principios del 2002, el Gobierno nacional anuncia la vigencia de un “derecho familiar a la inclusión social” mediante un Plan para Jefes y jefas de hogar desocupados que empezará a ejecutarse a partir de Mayo del 2002. Se trata de un programa que beneficia a todos los padres con hijos menores de 18 años, y que se instrumenta por el decreto 565/02

Por su envergadura se convierte en una de las experiencias más importantes de América Latina. A continuación ensayamos un análisis detallado del mismo.

3.1 Análisis de la normativa

El plan se dirige a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. Cada uno de ellos percibe una suma de \$ 150, y a cambio de ello debe participar en actividades de capacitación, comunitarias o productivas. El objetivo básico que se propone el PJH es brindar ayuda económica a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, con el fin de garantizar el Derecho Familiar a la Inclusión Social. El decreto de creación establece también que el PJH podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. La cobertura alcanza asimismo a los discapacitados de cualquier edad y a los hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del Jefe se hallare en estado de gravidez.

Además de lo anterior, el PJH busca lograr la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o a “cursos de capacitación y a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional.

Como toda política social focalizada, el PJH establece ciertos requisitos de admisión. El Artículo 5º, incisos a)-i) del Decreto 565/2002 requiere la acreditación de: a) para los adultos: la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, hijos a cargo que concurran a la escuela; b) para los jóvenes: una declaración jurada sobre su condición de desempleados; c) para los adultos mayores: una constancia de no percepción de beneficio previsional. Además, el cobro del beneficio será compatible con la percepción (de alguno de los miembros del hogar) de becas estudiantiles, ayudas alimentarias o transferencias de otro programa social por montos menores al del subsidio.

La declaración jurada de desempleo marca un primer aspecto muy importante en términos de elegibilidad. En particular, este requisito ubica a todas las personas en condición de aplicar al PJH, exceptuando a aquellos cuyos ingresos sean superiores al monto del beneficio percibido.

El Organo nacional de contralor del funcionamiento del programa, está integrado por tres representantes de empleadores, organizaciones sindicales de trabajadores y desocupados, el gobierno nacional, instituciones confesionales y ONGs. Los integrantes de este consejo son designados a propuesta de cada una de las instituciones, con cargos ad honorem y con amplias facultades de monitoreo y fiscalización (cfr. art. 13, decreto 565/02).

Cabe preguntarse si estamos en presencia de un derecho de rango constitucional. Como lo hemos expresado mas arriba, el Gobierno encabezado por el Dr. Eduardo Duhalde, en el decreto 565 del 2002 alude a un *derecho familiar de inclusión social*, en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y se funda expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)..” Por otra parte, en los fundamentos del decreto y en resoluciones posteriores se hace referencia a la obligación gubernamental de atender al sustento de la población en situaciones de emergencia. La vigencia del regimen de emergencia estaba prevista, originalmente, hasta el 31 de diciembre de 2002, y posteriormente fue prorrogada en los años sucesivos.(CELS, 2003) No obstante cabe señalar que es doctrina de la O.N.U. que en los países en desarrollo la puesta en marcha de sistemas de derechos universales en materia de empleo está subordinada a las posibilidades económicas. /

3.2 Evaluación crítica

Una primera aproximación al plan oficial genera una actitud positiva. Pareciera que se empieza a instrumentarse en nuestro país el derecho al trabajo previsto en el art. 14 bis de la Const. Nac. , en recientes reformas constitucionales como la bonaerense de 1994, y en Pactos internacionales de rango constitucional..

Asimismo , una primera impresión valora el esfuerzo oficial para disminuir la deserción escolar y le desintegración familiar, mediante un apoyo concreto a los padres de niños y adolescentes en edad escolar. Sin embargo, una lectura más detallada de los objetivos formulados, un análisis de la experiencia anterior, y una valoración del contexto en que surge y de los responsables de la ejecución genera una serie de dudas y relativiza la ponderación positiva de la política de empleo en estudio.

La primera duda surge sobre la conveniencia de restringir el universo de beneficiarios a los desocupados con hijos menores de 18 años. Un análisis de los grupos de edad más

afectados por el desempleo revela que no son justamente los integrantes de este segmento los más afectados por el desempleo. En efecto, los beneficiarios serían hombres o mujeres que en su gran mayoría se ubican entre los 20 y los 40 años, ya que deben ser padres de menores de 18 años. Sin embargo, grupos etéreos muy vulnerables serían los jóvenes de 16 a 22 años que no han logrado un primer empleo y los adultos mayores de 40 años que han sido excluidos del mercado laboral y tienen muy escasas o nulas probabilidades de reinsertarse. Esta afirmación puede comprobarse con datos estadísticos del INDEC.

Una segunda duda surge sobre el acceso al nuevo derecho. La propaganda oficial insiste sobre los errores del pasado y embiste contra los “intermediarios”. Sin embargo, la n operatoria no modifica el sistema anterior de adjudicación de programas de empleo transitorio, tales como el “Barrios Bonaerenses” o los conocidos genéricamente como Planes Trabajar. En efecto, son los mismos funcionarios municipales que administraron durante una década los planes mencionados los encargados de adjudicar los “cupos” del flamante “derecho”. Y aquí cabe recordar que hacia 1998-1999 los Estados nacional, provincial y municipal gastaron unos mil millones de pesos o dólares en programas de empleo y capacitación, sin que se puedan registrar avances concretos en la “empleabilidad” de la población beneficiada o en la creación genuina de puestos de trabajo. /

Los riesgos del clientelismo político o de la negociación corporativa sobre “cupos” de los nuevos programas no se resuelven con los Consejos Consultivos de cada localidad. De hecho estos Consejos funcionan en los últimos años bajo la forma de Consejos de Emergencia y otras figuras, sin haber logrado objetividad en la asignación de los recursos destinados a la política de empleo. En este nivel, si hablamos de un verdadero derecho, los beneficiarios potenciales deberían tener expedito un recurso judicial rápido y gratuito para acceder al nuevo programa, y se deberían aplicar sanciones penales ejemplares para los que obstaculizan la transparencia de los procedimientos de adjudicación.

Al respecto, hubo dos fallos innovadores en la Justicia federal de Mendoza(Aguilera, S c/PEN s/Amparo) y Córdoba(Consejo Consultivo de la Ciudad de Córdoba c/Estado nacional s/amparo) en los que se acepta la incorporación o reincorporación al Plan de beneficiarios como medida cautelar, y hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Una tercera duda que aparece por omisión es la falta de mecanismos de evaluación del programa. Se ha dicho que como todo programa nuevo generará errores y requiere control popular, y para ello se nombra Consejos Consultivos. Pero también requiere un mecanismo técnico de evaluación, cosa que nunca se implementó con los Programas Barrios Bonaerenses que alcanzaron a casi cien mil beneficiarios anuales sin que se realizara una evaluación objetiva del impacto logrado, sus avances y problemas.

Una cuarta duda aparece con la asignación presupuestaria destinada al nuevo programa. En principio hay un financiamiento de organismos internacionales para también se prevee reasignación de partidas del Presupuesto nacional y recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones. Informes periodísticos del año 2002 dieron cuenta de una presunta presión del FMI para que el número de beneficiarios no excediera un tope de 1.750.000 personas

Una quinta cuestión aparece con la duración del subsidio y el contenido del servicio prestado. En la práctica, los programas de empleo transitorio se caracterizaron por renovar los beneficiarios en un alto porcentaje y por la escasa seriedad y continuidad de la tarea o el curso realizado, lo que redundaba en una suerte de subsidio al desempleo de larga duración. No está claro en la nueva operatoria la duración del "derecho" y la seriedad de la tarea o curso de capacitación asignada por el Municipio.

Una última cuestión aparece con la modalidad de que empresas y O.N.G. pueden participar en el programa mediante el pago de la diferencia entre 150 pesos y el salario de convenio. Esta operatoria ya se puso en marcha a nivel nacional y en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, con escasos resultados y con algunos abusos empresariales consistentes en "blanquear" trabajo en negro o en despedir personal para reemplazarlo por mano de obra más "barata". Es necesario reglamentar esta modalidad en base a la experiencia acumulada y con la participación de los gremios de trabajadores. Si bien es positivo poner en marcha esta operatoria la reglamentación y el control efectivo ofrecen muchas dudas ya que muchos empleadores inscriptos aprovechan para producir despidos y porque el aporte patronal a la Obra Social sindical se realiza sobre la diferencia entre 150 pesos y el mínimo de convenio, con la consiguiente desfinanciación de las ya castigadas obras sociales.

El comienzo de la ejecución del programa a partir de mediados del 2002 confirma muchas de las prevenciones y dudas. En lugar de un derecho aparece cierta continuidad con prácticas clientelares clásicas. A mediados del 2002 hubo denuncias sobre el problema de los “cupos” y de las asignaciones directas a gremios o a legisladores para que distribuyan “planillas” entre su clientela política. Esta dinámica empieza a corregirse a fines del 2002 y principios del 2003 pero el sistema mantiene muchas irregularidades.

Con la nueva administración el sistema adopta mayor transparencia, pero subsisten una serie de problemas y limitaciones.

Planteadas las dudas, y mencionados algunos aspectos del funcionamiento real, se abre paso una caracterización que relativiza lo novedoso del plan anunciado. En rigor pareciera que el “Derecho familiar de inclusión” es mucho más la continuidad de la política social aplicada bajo los Gobiernos bonaerenses que un salto cualitativo en materia de derechos sociales. La influencia ideológica de la cúpula católica, la instrumentación a través de los Municipios, la absorción de programas anteriores como el “Barrios Bonaerenses” y la falta de mecanismos objetivos de adjudicación y evaluación implican una continuidad evidente entre la política de empleo bonaerense y el PJH.

No obstante en menester ser cuidadosos con las críticas. A poco de ponerse en marcha el programa es cuestionado por algunos sectores conservadores que se oponen a la decisión política de hacer una fuerte inversión en política social. Las críticas se han multiplicado en los últimos meses, al comenzar a superarse la emergencia económica.

Esta no es nuestra perspectiva ya que consideramos que cualquier inversión en mecanismos de contención social resulta correcta ante la profunda crisis, y que en última instancia el Plan para jefes de hogar permitirá paliar problemas como el hambre y la deserción escolar. No obstante hay que remarcar de que no se trata de una correcta política de empleo.

En suma, consideramos que no es correcto insistir en esta vía como alternativa principal de lucha contra el desempleo. Aunque no hay una evaluación oficial seria del impacto de este tipo de “políticas de empleo”, resulta claro que en una década de programas transitorios de empleo basados en subsidios renovables y “trabajo comunitario” no se ha logrado mejorar el nivel de empleo ni avanzar sustancialmente en la inclusión social. Creemos más importante poner en marcha otras iniciativas como un gigantesco plan de

obras públicas que implique un trabajo mas productivo o insistir en iniciativas como apoyar las Cooperativas de trabajo que vienen recuperando decenas de empresas, o recolonizar zonas agrarias permitiendo a los desocupados el acceso a las tierras y a los insumos para los primeros ciclos de producción. En otras palabras, hay que abandonar el terreno de la pasividad y el clientelismo para buscar nuevos horizontes productivos. Pese al despliegue publicitario, no parece ser éste el espíritu y el escenario real del plan oficial sobre lucha contra el desempleo que se implementa en el 2002.(1)-

3.3 Población cubierta

Resulta necesario efectuar un estudio sobre los grupos sociales efectivamente beneficiados por el PJH.. Para ello nos basamos en algunos análisis de economistas del trabajo.

Algunos estudios estadísticos sugieren que los beneficiarios del PJH no coinciden exactamente con la población objetiva que debería ser cubierta . Surgen problemas graves con la “elegibilidad” de los beneficiarios. Al tomarse como principal criterio de acceso el no recibir aportes previsionales, aparecen como beneficiarios muchas mujeres pobres y trabajadores informales sub-ocupados(2)

A continuación resumimos las conclusiones de un análisis estadístico:

Este enfoque surge de trabajos presentados en ASET en el 2003 por Pablo Lopez Zadicoff, Jorge Paz, Jose Luis Pellegrini y Cristian Modolo.

- Dado que se estima que el programa alcanza a mas de 2 millones de beneficiarios, entre 100 y 315 mil personas estarían recibiendo los beneficios del plan sin cumplir los requisitos exigidos para la participación.

- Un poco mas de 70 de cada 100 participantes en el PJH son mujeres.

- Por su parte, la casi totalidad de la población beneficiada tiene entre 20 y 49 años de edad, a diferencia de la más uniforme distribución por edades de la Población elegible. Al evaluar la situación ocupacional previa, resulta llamativo que el PJH se haya diseñado para jefes de hogar desempleados y que el porcentaje mayor de población elegible se encuentre entre los inactivos típicos (40% del total de elegibles). Más llamativo aún es que la mayor proporción de participantes provenga de este estado ocupacional (31%). Esto sugiere un proceso de activación ocurrido como respuesta a los incentivos a participar en el programa.

Llama la atención también el elevado porcentaje de asalariados no registrados (28%) y de trabajadores por cuenta propia o profesionales (11%) que participan en el programa. Lejos de cubrir sólo a desocupados, estos hallazgos sugieren que el programa atrajo participantes de estados ocupacionales ajenos a los fines del propio programa.

- El PJH genera incentivos perversos. La informalidad laboral promueve una mayor participación en el PJH y la participación en el PJH genera mayor informalidad en el mercado laboral. Por otra parte promueve la participación de ocupados con bajos salarios, de personas tradicionalmente inactivas y de trabajadores desalentados. Resulta patente la dependencia de bienestar. Los que ya tenían planes de empleo son más proclives a participar que los originalmente desempleados. Es probable que esto se deba a un mayor conocimiento de los trámites necesarios para acceder a la asistencia estatal, a un estigma reducido o baja autoestima de los elegibles.

- El ser extranjero disminuye la probabilidad de participar en el PJH. Esto puede deberse a que la mayor parte de éstos sean ilegales, no pudiendo por ello acceder a los beneficios del programa.

- Una alta proporción de beneficiarios del programa consideran su situación laboral como transitoria. En este sentido el diferencial entre géneros es notorio: los hombres se muestran mucho menos satisfechos que las mujeres. Esto constituye una evidencia de un efecto estigma o costo psicológico mayor entre los hombres.

- A pesar de lo anterior una importante porción de participantes que declaran estar disconformes con el empleo que tienen, no están dispuestos a trabajar más horas. Esto se manifiesta en la escasez de mano de obra para tareas que requieren poca calificación, en condiciones de alto desempleo general.

- El PJH es pro-pobre. Favorece a los sectores de menores ingresos de la sociedad. Sin embargo, la concentración de los beneficios entre los pobres es menos pronunciada que la que se podría encontrar si los beneficios desembocaran en los más pobres entre los pobres.

Por datos que no se incluyeron en este trabajo, sospechamos que la asignación de los planes ha sido usada con fines políticos, tanto por los propios partidos como por organizaciones piqueteras. Es probable que ello genere, al menos en parte, los errores de asignación

observados y medidos aquí. Esto no sólo atenta contra los objetivos fundacionales del PJH sino que están generando un gasto público sin impacto sobre el bienestar de la población.

Resumiendo estos estudios, pareciera, entonces, que el PJH está llegando a una porción de población no elegible por el programa. Este error de inclusión sugiere que entre 100 mil y 315 mil personas estarían recibiendo el beneficio sin cumplir con los requisitos de admisión al programa. El conjunto de participantes tiene un perfil marcadamente diferente al de la población de 5 años y más y de la población elegible. Setenta de cada cien son mujeres, con logro educativo bajo independientemente del género, provienen de la inactividad provocada por desaliento laboral y de empleos asalariados no registrados. Demuestran alta movilidad entre estados del mercado laboral, como así también entre industrias. El tener a cargo niños entre 0 y 5 de edad que asistan a la escuela no impacta sobre la probabilidad de participación en el PJH. La asistencia escolar de las personas elegibles reduce la probabilidad de participación en el programa.

Estos hallazgos deben ser contrastados con uno de los considerandos del Decreto 565/2002: "...asegurar el acceso de los hijos a la educación formal y propiciar la incorporación de los jefe o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral

El propósito declarado de los planes "de empleo" es auxiliar a los desocupados, y el Plan Jefas y Jefes, en particular, fue creado expresamente para paliar la emergencia ocupacional desatada durante 2001. Sin embargo, el conjunto de beneficiarios dista bastante de estar compuesto exclusivamente por desocupados, al menos en el sentido técnico del término: incluye numerosas personas que seguramente están ocupadas o que hubieran estado inactivas en ausencia del Plan.

Con niveles educativos relativamente bajos, habiendo desempeñado muchos de ellos ocupaciones poco calificadas, que además son típicamente inestables o informales, y en ocasiones de peor calidad que otras que habían tenido antes, sin duda enfrentan dificultades especiales dentro del mercado de trabajo, o para entrar en él si lo intentaran.

No obstante, es casi seguro que esas dificultades especiales existirían (tal vez bajo otras formas) aún en ausencia de la recesión de los últimos años, porque según lo que antecede, parecen relacionadas con sus calificaciones laborales. Por el relativamente bajo ingreso per cápita de sus hogares, sin duda pueden calificarse en su inmensa mayoría como pobres, y

muchos de ellos, tal vez como representantes de un nuevo tipo, que actualmente puede estar convirtiéndose en una nueva forma de pobreza estructural. Esta todavía no se manifiesta en las características de precariedad de la vivienda, sino en las dificultades para la inserción laboral.

Los planes “de empleo”, y el Plan Jefas y Jefes en particular, parecen estar alcanzando, además de a una minoría de desocupados y tal vez por error, a una parte de la población que no ha sido la más típicamente destinataria de los planes de ayuda social, pero que de todos modos se encuentra en una situación de precariedad económica. La pregunta que queda abierta es si no sería más conveniente tratar de auxiliarlos mediante planes que tengan otros criterios de admisibilidad, y especialmente, no terminen tomando como criterio de exclusión la realización de aportes previsionales.

Si tenemos en cuenta que mas del 50% de la población ocupada carece de aportes provisionales, el criterio utilizado oficialmente para definir el carácter de desocupados resulta evidentemente erróneo. /

4 PANORAMA GENERAL

Estamos en condiciones de intentar una síntesis sobre los programas nacionales de empleo. Una primera aproximación muestra cierta continuidad entre los programas desarrollados a principios de los 90 y el PJH

En cuanto a la suma recibida oscila entre 200 y 150 pesos. Si analizamos la contraprestación exigida siempre se trata de tareas comunitarias. En cuanto al criterio de acceso existen cupos o limitaciones presupuestarias, por lo que no se trata en ningún caso de un derecho universal

En el cuadro 10 se puede apreciar una comparación entre el PIT, el P.T. y el PJH

Cuadro 10 Síntesis comparativa entre programas nacionales de empleo

Población objetiva

P.I.T. Desocupados
inscritos en la Red de servicios de Empleo.

P.T. Desocupados que no se
encuentren percibiendo prestaciones
previsionales o seguro de desempleo, único
sostén de familia, con por lo
menos dos personas a cargo.

P.JH Todos los jefes o jefas de
hogar que se encuentren
desocupados con hijos de
hasta dieciocho años de edad
o discapacitados de cualquier edad.

Contraprestación

P.I.T. Seis horas de trabajo en el
proyecto asignado.

P.T. Seis horas de trabajo en el
proyecto asignado, podrán
incluirse acciones de
capacitación relacionadas con
las actividades.

P.JH Dedicación horaria diaria no
inferior a cuatro horas, ni
superior a seis en actividades
educativas o proyectos de
utilidad social y comunitaria

Monto del ingreso

P.I.T. \$ 200

P.T. \$ 200

P.JH \$ 150

No hay información oficial absolutamente precisa sobre programas vigentes y beneficiarios durante el 2004. Sin embargo, en plena crisis, y tomando en cuenta datos oficiales de 2002-2003 se puede trazar el presente cuadro estimativo

Cuadro 11 Programas de empleo y beneficiarios(2002-2003)

Jurisdicción	Beneficiarios	Financiamiento
1 Programas nacionales		
1.1 Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados	2.100.000	B.M y Pres. Nac
1.2 Programa Familia(Desarrollo Social)	150.000	BID
1.3 Programa de empleo comunitario (PEC)	400.000	Pres.Nac
1.4 Programa Mayores	100.000	Pres. Nac.
2 Programas provinciales		
2.1 Programa Barrios Bonaerenses	100.000	Prov.
2.2 Programas provinciales Córdoba	60.000	Prov.
2.3 Programa de inclusión social de San Luis	49.000	Prov.
Total	2.959.000	
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales y estimaciones.		

De esta información se desprende que los programas transitorios de empleo se transforman en una herramienta privilegiada de respuesta estatal en el marco de la depresión económica y la conmoción social.

A pesar de la explícita intención de canalizar los diversos programas sociales en un solo plan, en forma paralela a la creación y puesta en funcionamiento del Programa de Jefes y Jefas, el Ministerio de Trabajo, con el declarado objeto de “atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa”, reflató el *Programa de Emergencia Laboral* (PEL), bajo el nombre de Programa de Empleo Comunitario(PEC) por medio del cual autorizó la aprobación de actividades comunitarias para 300.000 beneficiarios mensuales, como máximo, que percibirían por ello la suma de \$ 150 por mes(3)

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ejecuta el *Programa Familias por la Inclusión Social* que durante el 2003 realiza transferencias monetarias de hasta \$ 200 mensuales a aproximadamente a 175 mil familias, y tiene como meta la cobertura de alrededor de 450 mil para mayo de 2004. Con relación a los mecanismos de asignación de los beneficios, el programa utiliza los barridos censales del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias. Aún así, no existen criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de una u otra familia en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos en el marco de este programa social.

El Plan Mayores se implementó en el mes de marzo de 2003, y se aplica en las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero (cfr. resolución 155/03 del Ministerio de Trabajo). Posteriormente, a raíz de las inundaciones producidas en la provincia de Santa Fe, la cobertura del plan se extendió a los departamentos más afectados de esta provincia, hasta un máximo de 5.000 beneficiarios (cfr. resolución 262/03 del Ministerio de Trabajo

Asimismo, los programas provinciales que hacia el 2000 se habían desarrollado en muchas provincias del interior, se mantienen y en algunos casos se incrementan. A pesar de que el Programa nacional plantea absorber los programas provinciales, la situación concreta es diferente. El mejor ejemplo es el de San Luis ,que en 2003 inaugura un programa provincial con casi 50.000 beneficiarios.

Nuestra estimación es que en plena salida de la crisis los beneficiarios de programas nacionales, provinciales y municipales de empleo superan los cuatro millones de beneficiarios. En efecto, aparte de los programas ya mencionados en el cuadro II poseemos información de que hacia el 2003 existen programas en Neuquén, Tierra del Fuego, Corrientes, Chaco, Río Negro, Santa Fé, La Pampa y Santiago del Estero, sin que tengamos datos precisos de los beneficiarios. La última información disponible de dichos programas provinciales data de 2001-2002 y se registran 122.842 beneficiarios (Ministerio de Economía, 2003) Pero el seguimiento que hicimos en algunas Provincias muestra que los beneficiarios siguen avanzando a pesar de la existencia del mega-programa nacional.

En Tierra del Fuego, a mediados del 2004, unos 6.700 beneficiarios de programas provinciales pasan al estado local como empleados públicos (Clarín, 16 de Agosto del 2004).

En Neuquen se registran alrededor de 15.000 beneficiarios de un Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional. En Santiago del Estero, la Intervención Federal habilita un programa para unos 4.000 beneficiarios.

A los datos provinciales es necesario sumar los planes de empleo de muchas Municipalidades. Por lo tanto, no resulta exagerado estimar, hacia principios del 2004, en 4 millones la cantidad de beneficiarios. No conocemos muchos antecedentes mundiales de una política de empleo que llegue a un tercio de la población económicamente activa.

4.1 Debates

La permanencia del mega-programa oficial genera fuertes debates en la sociedad durante los años 2003-2004. Por un lado se reconoce que el programa ha logrado actuar como un eficaz colchón de “contención social”, y hasta se ha verificado el interés de otros Gobiernos latinoamericanos por conocer mayores detalles del mismo. Por otro lado, el importante gasto social involucrado, la convicción de buena parte de la población de que los beneficiarios del Programa realizan escasas tareas efectivas, las continuas denuncias sobre clientelismo político vinculadas al Plan, y el aumento del movimiento “piquetero” que tiene como objetivo principal mantener o incrementar el número de beneficiarios, generan una fuerte crítica al mega-programa.

El debate no se limita a cuestiones académicas. También hay una puja entre sectores gubernamentales por el control del Programa, y propuestas de algunos sectores oficiales y privados de “bancarizar” el cobro de la prestación. A fines del 2004 se decide que una parte sustancial del PJH será absorbido por el programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social y se bancariza el cobro del subsidio.

Finalmente, denuncias conocidas en el 2004 dan cuenta de que algunos empleados municipales y personal policial de varias provincias percibía ilegalmente la prestación del PJH. En efecto, una Unidad Especial de Investigaciones en Seguridad Social encabezada

por el Fiscal Marisjuan comprueba irregularidades en la mayoría de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires y en el seno de las fuerzas de seguridad.

4.2 Intentos de reconversión

Durante el 2003, y en el marco de un fuerte debate, han surgido intentos de reconvertir los programas de empleo. Básicamente se desarrollan tres líneas de reconversión. La primera está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y se materializa en un Plan nacional denominado Manos a la Obra. Dicho plan intenta generar en el marco del PJH equipos de trabajo que desarrollen micro-empresarios productivos. La segunda está a cargo del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura y se orienta a formar cooperativas de trabajadores para construir viviendas, tomando como base los beneficiarios del PJH. La tercera está a cargo del Ministerio de Trabajo, y se orienta a celebrar convenios con las empresas privadas a fin de que éstas absorban una parte de los beneficiarios del Plan.

Hacia fines del 2003, los intentos de reconversión no han logrado un impacto considerable. Sin embargo parece existir una decisión política del PEN de profundizar esta orientación durante el 2004, ya que se anuncia la formación de 1000 cooperativas de vivienda y se inauguran diversas obras públicas(4).

4.3 Nuevas experiencias: El caso de San Luis

Mención especial merece el Programa de Inclusión Social "Trabajo por San Luis" aplicado en la provincia de San Luis. Es creado por la ley 5.373 de Mayo del 2003. Tiene una inscripción inicial cercana a los 50.000 beneficiarios que representa un tercio de la población activa. El ingreso es de 330 pesos para los "trabajadores" y de 450 pesos para los Coordinadores. El horario es de ocho horas diarias y las tareas iniciales son arreglo y limpieza de rutas y caminos de acceso, limpieza de canales de riego, recuperación de acueductos y trabajos generales de limpieza y mantenimiento. Los beneficiarios tienen

derecho a una Obra social provincial, a una ART, a vacaciones, aguinaldo, y acceso a planes de vivienda(5)

Este programa es sometido a Consulta Popular el 22 de Agosto del 2004 y ratificado por alrededor del 90% de los votantes(6)

Para realizar una evaluación del Programa de San Luis es conveniente partir de un análisis de las “transferencias directas” en momentos de aguda crisis social.

En general, los economistas y sociólogos del trabajo con mayor prestigio académico consideran que ante una situación de emergencia, es conveniente recurrir a las “transferencias directas”, a fin de paliar los efectos más negativos del mercado laboral y reducir los niveles de exclusión social. Los programas de transferencia directa se pueden dividir en cuatro modelos:

- 1 Transferencia con contraprestación: Que puede ser de distinto tipo, trabajo comunitario, obra pública, formación etc. También puede ser focalizado o de tipo universal
- 2 Ingreso mínimo de reinserción: Es el modelo francés, y la contraprestación es acordada entre el beneficiario y un trabajador social.
- 3 Ingreso mínimo acumulable: Es el modelo de Québec, donde el Estado fija un nivel mínimo de ingresos, y en aquellos lugares donde no se logra, el Programa cubre la brecha.
- 4 Ingreso ciudadano: Es otorgado a toda la población que cumple ciertos requisitos, sin necesidad de contraprestación alguna y sin focalización.

Estas transferencias directas pueden ser soluciones de corto plazo y en procesos de transición, ya que permiten una subsistencia digna a quienes la perciben. Pero si se perpetúan en el tiempo traen diversos problemas tales como fuertes presiones sobre el presupuesto, falta de estímulo para buscar nuevo trabajo, falta de desarrollo de una autonomía responsable de los individuos etc .

La experiencia de San Luis, como caso de derecho universal de inclusión social, supuestamente exitoso, debe ser analizada. A continuación se esquematizan algunos elementos.

El programa, financiado por la Provincia, tiene innegables aspectos positivos:

- Ha logrado reducir la tasa de desempleo abierto a la quinta parte en un año.
- Ha contribuido a reducir los niveles de pobreza e indigencia.
- Ha elevado el nivel de autoestima de una parte sustancial de la población en edad de trabajar.
- Ha reducido problemas de salud pública como son las epidemias de depresión y alcoholismo. /
- Ha incrementado el consumo popular y como consecuencia ha contribuido al aumento de la recaudación provincial. En el primer semestre del 2004 la recaudación de impuestos provinciales sube en un 16 por ciento.
- Ha mejorado la participación de la mujer en el mundo del trabajo.

Sin embargo, también aparecen diversos aspectos negativos

- Ha generado problemas familiares y en particular desatención de los niños, ya que es muy frecuente que ambos cónyuges realicen tareas en el mismo horario.
- Ha generado deserción escolar de jóvenes mayores de 18 años que cursaban el polimodal y optan por el Plan de Inclusión social.
- Ha incentivado el abandono de tareas rurales, ya que resulta más rentable percibir dos o más ingresos por el Programa oficial que realizar tareas como peones o subcontratistas agrarios.
- Ha contribuido al conflicto político y alterado la paz social, ya que se producen enfrentamientos entre un sector de beneficiarios del Programa de la ciudad capital con la Comisión Multisectorial, nutrida de sectores medios críticos al Plan.
- Ha fortalecido un esquema de dominación basado en un Partido del Estado, controlado por la familia Rodríguez Saa

El experimento heterodoxo desarrollado en San Luis genera una serie de reflexiones, dudas y preguntas.

En principio la experiencia tiene diversos aspectos positivos en el terreno socio-económico-ya señalados-y sobre todo permite al Gobierno provincial retomar la iniciativa política en el plano interno y proyectarse en el plano nacional.

Sin embargo, a mediano plazo aparecen diversos problemas. El primero es la dificultad para generar empleo genuino. Los intentos de vincular a los beneficiarios del Plan con empresarios privados, o las iniciativas de generar micro-emprendimientos en el seno del mismo, no parecen tener resultados importantes.

La segunda dificultad es la tendencia a perpetuar el "subsidio". Si bien en poco más de un año la nómina de beneficiarios se reduce de casi 50.000 a poco más de 40.000, existe una fuerte presión para reabrir la inscripción, y de hecho se ha iniciado en algunas regiones.

El tercer problema es la falta de seguimiento de las tensiones socio-culturales que genera el gran experimento social: la incorporación masiva de mujeres, el acceso rápido de grupos familiares a un aceptable nivel de ingresos, provocan una serie de efectos que es necesario analizar y encauzar.

El cuarto problema es la utilización del Programa con fines políticos inmediatos. En este sentido han crecido las denuncias de instrumentación de grupos de beneficiarios del Plan contra la Administración Pérsico- Intendente de San Luis opositor al Gobierno Provincial- y contra la Comisión Multisectorial.

Finalmente, cabe preguntarse si la experiencia de San Luis puede replicarse a nivel nacional. La respuesta no es sencilla. Si bien hay restricciones presupuestarias, lo cierto es que sumando los programas nacionales, provinciales, y municipales cerca de un 30% de la población activa es beneficiaria de algún plan de "empleo". Por lo tanto habría margen para implementar una suerte de derecho de inclusión social universal.

Sin embargo el problema central sigue siendo si el subsidio se convierte o no en un incentivo perverso para avanzar hacia lo que la OIT llama "trabajo decente". En este aspecto, la clave es el control del ingreso al Programa. Hoy, tanto el Plan Jefes como el Programa Puntano sólo tienen como criterio para determinar el carácter de desocupado la falta de aportes a la seguridad social, y por lo tanto pueden ser beneficiarios los trabajadores "en negro". Por otro lado, no son menores otras dificultades que ya se perfilan en la experiencia de San Luis: conflictos con la clase media, deserción escolar, abandono de tareas rurales. /

En resumen, la experiencia de San Luis debe utilizarse como insumo para imaginar una nueva política de empleo. Se trata de una experiencia creativa, con efectos

muy contradictorios, que no puede soslayarse en momentos de diseño de una salida al también contradictorio “Plan Jefes”.

Notas

1) Conf. Cieza, D. Análisis del desempleo y la exclusión social. Derecho familiar de inclusión social” en revista del IDEAR nro 1, Bs As. 2002

2) Estos hechos plantean varios problemas que, aunque no son centrales para el propósito de este trabajo, no pueden pasarse por alto. En primer lugar, en la medida en que continúen los planes “de empleo”, y el Plan Jefas y Jefes en particular, los ocupados informales o no registrados no tienen ningún incentivo para buscar un empleo formal o para tratar de que su situación previsional se regularice, porque en ese caso perderían el subsidio (o la posibilidad de tenerlo), sin que existan motivos para que en compensación aumenten sus ingresos por otros conceptos. En segundo lugar, y por las mismas razones, los desocupados reciben incentivos negativos para buscar empleos que den lugar a aportes previsionales. Finalmente, los que serían inactivos en ausencia del plan “de empleo” podría mantener en esa condición indefinidamente, o caer en alguna de las dos situaciones anteriores si decidieran ingresar en el mercado de trabajo. En conclusión, dado el grado de informalidad y empleo asalariado no registrado que existente en la Argentina, y entre los beneficiarios de los planes “de empleo” en particular, el sistema de incentivos creado por éstos, y por el Plan Jefas y Jefes en especial, no puede menos que calificarse como *perverso*.

El hecho de que se excluya del Plan a aquellos que acreditan aportes previsionales, mientras que no pueda hacerse lo mismo con ocupados o inactivos que no lo hacen, induce a los beneficiarios actuales o potenciales a permanecer indefinidamente en una situación de irregularidad.

Si lo que el Plan Jefas y Jefes procuraba paliar era la amenaza de exclusión social *debida* a la desocupación masiva, parece claro que en buena medida erró al objetivo. En cambio, los planes “de empleo” parecen beneficiar a personas que en su mayoría son económicamente *vulnerables* y posiblemente en riesgo de exclusión, aunque no necesariamente *por motivo de* la desocupación.

Este enfoque surge de trabajos presentados en ASET en el 2003 por Pablo Lopez Zadicoff, Jorge Paz, Jose Luis Pellegrini y Cristian Modolo.

3) El Programa de Emergencia Laboral (PEL) fue creado originalmente en el año 1999 bajo la misma dinámica de los programas transitorios de empleo (resolución 23/99 del Ministerio de Trabajo).

Según datos oficiales publicados en la página web del Ministerio de Trabajo, en agosto de 2002 el PEL contaba con 180.906 beneficiarios, cantidad que se incrementó hasta llegar a un máximo de 287.079 en noviembre de 2002. A comienzos de 2003, este programa fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del Ministerio de Trabajo., y a mediados del 2003 se estima en 400.000 los beneficiarios

4) Según datos oficiales, bajo la administración Kirchner el trabajo en la construcción pasa de 70.000 obreros a 250.000, y se construyen 40.000 nuevas viviendas (conf. El Argentino, Nro 1, 2004)

5) Suarez Godoy, Enrique “San Luis, una política social diferente” Gob. De SanLuis, 2004

6) En la Consulta Popular no hubo ninguna fuerza opositora, ya que la Comisión Multisectorial enfrentada el Gobierno provincial se limitó a sostener que la Consulta era improcedente y se negó a participar.



CAPÍTULO 6 PROGRAMAS DE EMPLEO Y CONTROL SOCIAL

1 PROGRAMAS DE EMPLEO Y CONTROL SOCIAL

La aparición del “Plan Jefes” a mediados del 2002 permite apreciar sus efectos sobre la problemática social. Recordemos que el mega-programa oficial implica multiplicar por cinco los beneficiarios de los programas oficiales de empleo transitorio, que pasan de unos 400.000 a dos millones. Esta respuesta oficial guarda relación con la profundidad y velocidad de la crisis social, que viene avanzando desde 1999 hasta el 2002.

En efecto, a partir de 1999 y hasta el 2002 el PBI argentino retrocede, y alcanza una tasa negativa del 10,9% en el 2002. A su vez la pobreza que se había estacionado en un 35% a fines de los 90, supera el 50% en el 2002.

Mientras los anteriores programas de empleo transitorio tenían solo una función “latente” de contención social, el Plan Jefes y Jefas de Hogar empieza a exteriorizar, en la propia presentación oficial, que apunta a la “paz social”.

Pero además, todo indica que logra desacelerar la crisis social en varios aspectos: reduce la indignancia y el desempleo abierto, frena los piquetes y cortes de rutas, y reduce el voto “bronca”.

1.1 Hegemonía política y control territorial

La red de contención social construida a través de los programas de empleo se enmarca en un esquema de dominación política caracterizado por el férreo control ejercido por

burocracias gubernamentales sobre los barrios periféricos de los grandes centros urbanos. Este control territorial es típico del ejercicio del poder por parte de caudillos justicialistas pero también es ejercido por algunos líderes regionales de la UCR o por caudillos provinciales.

El control territorial se efectiviza por la entrega de mercaderías (alimentos, etc), subsidios por desempleo y otras prestaciones, a cargo de los denominados "punteros". En especial en momentos de crisis económico-social, este esquema de control resulta eficaz. Un ejemplo de ello es la fuerte hegemonía política del Justicialismo en los Municipios del conurbano bonaerense, y en las provincias del norte del país.

Un estudio realizado en el Municipio de Jose C. Paz, ubicado en el conurbano noroeste del Gran Buenos Aires, a unos 40 kms de la Capital federal, revela que se aplican 17 planes sociales que atienden a 147 mil beneficiarios. Se gastan 74 millones de pesos al año, lo que duplica el presupuesto municipal (Cash, Suplemento de P 12 del 7 de Noviembre del 2004). En este territorio, el justicialismo ha superado un promedio del 60% de los votos en las últimas elecciones, y en las presidenciales del 2003 las tres candidaturas peronistas superan el 70% de los votantes.

A su vez, datos de la provincia de Santiago del Estero revelan que hacia el 2001 se aplican 13 programas sociales y 12 programas laborales. Solamente estos últimos tienen casi 42.000 beneficiarios. (Grupo Provincia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2002)

Resulta evidente que las frágiles democracias que emergen al reinstalarse el estado de derecho sufren un fuerte retroceso en momentos de ajuste económico. En ese marco crecen las burocracias gobernantes, nacionales o locales, que encuentran en el desempleo de masas un escenario favorable. La consigna "que se vayan todos" coreada en las jornadas de protesta del 19 y 20 de Diciembre del 2001, implica una crítica masiva al esquema de dominación imperante en la última década y al proceso de burocratización de la denominada "clase política" (Battistini, 2002)

1.2 Prevención del conflicto

Luego de las jornadas de protesta del 19 y 20 de Diciembre del 2001 que obligaron a renunciar al Presidente Fernando De la Rúa, se empezó a debatir en ámbitos políticos y académicos el problema de la “governabilidad social”. Surgió la convicción de que la drástica reducción de los beneficiarios de programas de empleo durante 1999-2001 era una de las causas de la conmoción social que terminó con el Gobierno de la UCR.

En este marco surge el Plan social de Eduardo Duhalde, tendiente a prevenir un conflicto social que parecía crecer durante el 2002. Sin embargo, se mantienen dudas sobre algunos hechos de violencia que afectan a grupos piqueteros.

A mediados del 2003 la Argentina comienza una nueva etapa caracterizada por el fortalecimiento del sistema político y el comienzo de la recuperación económica. El respeto irrestricto de los Derechos Humanos es una nota distintiva de la nueva fase. Pareciera que el modelo de control político-social también empieza a cambiar.

El propio Presidente Néstor Kirchner en su discurso de asunción desarrolla reflexiones profundas y fija con claridad las líneas a seguir.

“ El cumplimiento estricto de la ley que exigiremos en todos los ámbitos debe tener presente las circunstancias sociales y económicas que han llevado al incremento de los delitos en función directa del crecimiento de la exclusión, la marginalidad y la crisis que recorren todos los peldaños de la sociedad.

Pero también hay que comprender que, como sociedad, hace tiempo que carecemos de un sistema de premios y castigos. En lo penal, en lo impositivo, en lo económico, en lo político, y hasta en lo verbal, hay impunidad en la Argentina. En nuestro país, cumplir la ley no tiene premio ni reconocimiento social.

En materia de seguridad no debe descargarse sólo sobre la policía la responsabilidad de la detección de las situaciones de riesgo que sirve de base al desarrollo de la delincuencia. Son el Estado y la sociedad en su conjunto los que deben actuar participativa y coordinadamente para la prevención, detección, represión y castigo de la actividad ilegal.

Una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y violencia. Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleo dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito .

Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 14 bis, cuando establecen como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones

móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros.

El Estado debe ser esclavo de la ley para enfrentar el delito, pero no puede aceptar extorsiones de nadie, ni de quienes aprovechan una posición de fuerza en cualquiera de los poderes del Estado o en la economía, ni de quienes usan la necesidad de los pobres para fines partidistas.

La paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos inalienables de todos los argentinos.(1)

2 IMPACTO DE LOS PROGRAMAS OFICIALES EN EL DESEMPLEO, EN LA POBREZA E INDIGENCIA.

A pesar de que es discutible si los beneficiarios de programas de empleo son desempleados o sub-empleados, la presencia de los programas oficiales disminuye el desempleo abierto y la sub-ocupación horaria medida por el INDEC. Este impacto es mayor en provincias con programas locales con prestaciones mas elevadas, como San Luis o Tierra del Fuego.

Por otra parte, los programas de empleo tienden a reducir la incidencia de los niveles de pobreza e indigencia asociados a la crisis. Ante la depresión económica aumenta de manera inédita el nivel de pobreza e indigencia en el país.

De no mediar el subsidio de 150 pesos por grupo familiar, el porcentaje de hogares que no cubren las necesidades alimentarias habría sido mucho mas alto. En efecto, el impacto más notable del PJH es reducir la indigencia en el periodo 2002-2004.

2.1 Análisis estadísticos

El desempleo abierto a nivel nacional baja en alrededor de un 5% gracias a los planes oficiales de empleo durante el 2002 y el 2003. En el cuadro 12 se puede apreciar una estimación.

Cuadro 12 Incidencia del PJH en el desempleo abierto

Periodo	Tasa general(%)	Tasa recalculada
I trimestre 2003	20,4	26,6
II trimestre	17,8	23,0
III trimestre	16,3	21,4
IV Trimestre	14,5	19,7
I Trimestre 2004	14,4	19,5
Fuente INDEC y P12		

El caso mas espectacular sobre eficacia de programas oficiales de empleo es el de San Luis que pasa del 15,6% en Mayo del 2003 al 3,7% en Mayo del 2004, y luego llega a un piso del 3% en el mismo año..Otro caso importante es el de Tierra del Fuego, donde el desempleo abierto se reduce del 16,1% al 9,7% en el mismo período.

Según las estadísticas oficiales, la línea de pobreza se establece en 723 pesos y la línea de indigencia en 333 para cada hogar, hacia fines del 2002. Por lo tanto se entiende por indigentes y pobres las personas que viven en hogares cuyos ingresos no alcanzan a las sumas mencionadas.

Al compás de la depresión económica, la indigencia pasa del 12,2% en Octubre del 2001 al 24,7% en Abril del 2002. Este crecimiento explosivo se desacelera en Octubre del 2002, llegando al 24,7%. Según el Director del INDEC, de no mediar el Plan Jefes, la indigencia hubiera trepado al 27%(P 12,28/12/2002).Respecto a la pobreza, el INDEC estima que el impacto del Plan Jefes es menor y que en Octubre del 2002 la marca hubiera sido del 54,7% en lugar del 54,3%.

Durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner, que mantiene el PJH, la pobreza y la indigencia se reducen 3,5%. La primera pasa del 47,8% al 44,3% y la indigencia del 20,5% al 17%. Realizando un estadio más detallado, allí donde hay

programas provinciales de amplia cobertura, como San Luis o Tierra del Fuego, la indigencia se reduce a la mitad durante el período 2002-2003.

2.2 Efectos Psicológicos

La existencia de programas oficiales de empleo también juegan un papel en el sentido de evitar el aislamiento, la pérdida de autoestima y la anomia generalizada. Participar en las cuadrillas del Plan “Jefes” no solo permite a muchos desocupados mejorar la situación del grupo familiar sino conservar algunos rasgos de la “cultura del trabajo”.

Observaciones realizadas en trabajo de campo dan cuenta de la importancia del mantener equipos de trabajo y realizar tareas manuales a pesar de los escasos insumos y de la carencia de herramientas que caracterizan los proyectos de trabajo del Plan.

El problema de la recuperación de la cultura del trabajo no es menor. Ya existe una generación de sectores marginales que ha tenido escasas oportunidades de incorporarse al empleo. En este sentido, el Plan Jefes actúa como correa de transmisión de valores asentados en la solidaridad grupal y en el esfuerzo colectivo.

Observaciones realizadas en el marco del plan de inclusión social en San Luis también apuntan a registrar una rápida recuperación de una identidad laboral y la construcción de una suerte de mística con valores y símbolos propios. Los “pico y pala” discriminados por sectores altos y medios de la sociedad puntana, van elaborando una identidad propia, basada en el trabajo manual y en rituales colectivos (2).

3 DESEMPLEO Y PROTESTA SOCIAL

Ya hemos planteado que una de las consecuencias del desempleo de masas es producir cambios en la protesta social, que pasa de la fábrica a las calles, y de la huelga tradicional al “piquete” o corte de ruta”.

Este tipo de protesta social avanza a fines de los 90 y principios del nuevo siglo, llegando al máximo nivel a fines del 2001 y principios del 2002. En efecto, durante el 2001 crecen distintos grupos de “piqueteros” que en forma sostenida mantienen una presencia en

los años siguientes. Hacia el 2004 de manera esquemática pueden clasificarse en “nacionalistas populares”, de izquierda tradicional y autónomos. Los primeros serían los de la Federación Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores Argentinos(CTA), y los de la agrupación “Barrios de Pie” cuyos líderes son los dirigentes Luis D’ Elia y Jorge Cevallos respectivamente. Los segundos son movimientos orientados por el Partido Comunista, por los distintos partidos trotskistas ,por el Partido del Trabajo y el Pueblo(maoísta), y por el dirigente Raúl Castels. Finalmente aparece los Movimientos de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, y grupos colaterales, que se declaran independientes de los partidos políticos de izquierda(3).

En el cuadro 13 se puede apreciar el “mapa piquetero” en el 2004.

Cuadro 13 MAPA POLITICO DE LOS PIQUETEROS

Bloque	Agrupación	Filiación política
CTA	Federación de Tierra y Vivienda (FTV)	Mov. Patria para Todos
	Movimiento Barrios de Pie	Patria Libre –Mov. Patria para Todos
CCC	Corriente Clasista y Combativa (CCC)	Partido Comunista Revolucionario
	Polo Obrero (PO)	Partido Obrero
	Movimiento Teresa Rodríguez (MTR)	Guevaristas
	Frente Unico de Trabajadores Desocupados (Futrade)	Partido Obrero
Bloque Piquetero y afines	Movimiento Territorial de Liberación (MTL)	Partido Comunista – FJC
	Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJP)	Ex CCC, con lazos con PO, MST y PTS
	Agrupación Tendencia Clasista 29 de Mayo	Partido de la Liberación
	Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive	Mov. Soc. de Trabajadores (MST)
	CTD - Coordinadora Aníbal Verón	Quebracho.
	MTD Anibal Verón	Autónomos

Fuente: Centro de estudios Nueva Mayoría y Svampa et al,op. Cit.

3.1 Cambios en la intensidad de la protesta social

Los cortes de rutas y movilizaciones de estos grupos empiezan a reducirse durante el 2002-2003 con el Gobierno provisional de Eduardo Duhalde y la vigencia del Plan Jefes. Esto surge de mediciones realizadas por equipos de distinta orientación: la Consultora Nueva Mayoría dirigida por Rosendo Fraga, y un equipo dirigido por el Dr. Carlos Vilas, quien fue Subsecretario de Seguridad de la Nación en el 2002(4).

En efecto, los cortes de rutas mas relevantes se producen en el 2001, en las siguientes fechas: 31 de Junio, 7 y 8 de Agosto, 14 y 16 de Agosto, 24 de Octubre y 21 de Noviembre. En el 2002 y 2003 no se producen cortes de rutas comparables. Recién el 19 de Febrero del 2004 se produce un corte significativo que queda ubicado 5to en el ranking(La Nación 21 de Febrero 2004)

Durante el segundo semestre del 2003 la intensidad de la protesta social se sigue reduciendo, en parte por una actitud dialoguista del nuevo Gobierno. En particular disminuyen las protestas de masas en el interior. Sin embargo, se mantiene una fuerte presencia en la Capital federal de grupos piqueteros orientados por agrupaciones de la izquierda tradicional(Bloque Piquetero)

La evolución anual de cortes de rutas tambien es significativa. En 1998 hay 51, en 1999 hay 252, y en el 2000 hay 514 llega al tope en el 2002, con 2336 cortes y en el 2003 se reduce a 1278 cortes. La tendencia a la baja se mantiene durante el segundo semestre del 2004(Centro de Estudios Nueva Mayoría).

Por otra parte se produce un desplazamiento de los escenarios de la protesta social y de los protagonistas principales. En sus comienzos el escenario son los confines del país y los protagonistas trabajadores de empresas nacionales cerradas que se movilizan espontáneamente.. En los últimos tiempos el escenario privilegiado son las calles céntricas de la ciudad de Buenos Aires y los protagonistas habitantes de los barrios del conurbano bonaerense liderados por agrupaciones políticas. En el cuadro 14 se puede apreciar el gran crecimiento de las protestas piqueteros en Capital federal y Gran Buenos Aires en 2002-2003

Cuadro 14

Cortes de rutas y vías públicas, y otros hechos de protesta(1997-2003)

“

Provincia	Población	% sobre total país	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	Total	%
Buenos Aires	14381806	38	23	9	82	119	452	587	277	1549	28%
Capital Federal	3049941	8	11	9	58	51	170	299	209	807	15%
Jujuy	613983	2	37	13	1	79	136	414	89	769	14%
Salta	1090047	3	4	0	2	41	59	212	47	365	7%
Santa Fe	3128696	8	9	4	13	21	39	129	67	282	5%
Tucumán	1308414	3	7	0	23	48	55	122	26	281	5%
Córdoba	3122302	8	22	1	4	11	34	158	26	256	5%
Neuquén	581539	2	10	7	10	52	66	42	19	206	4%
Chaco	962601	3	2	0	4	24	75	60	10	175	3%
Mendoza	1627108	4	0	2	2	8	48	69	8	137	2%
Río Negro	630548	2	1	0	21	2	78	14	10	126	2%
Catamarca	324086	1	0	0	1	7	40	53	18	119	2%
Misiones	1018263	3	1	2	0	3	29	36	17	88	2%
Ertre Ríos	1121970	3	3	0	4	16	14	30	4	71	1%
San Juan	582931	2	1	0	0	9	8	41	10	69	1%
Corrientes	934637	2	1	0	18	4	14	7	5	49	1%

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría

En el primer semestre del 2004 la protesta “piquetera” parece reavivarse. Según los informes de “Nueva Mayoría”, los cortes de ruta aumentan un 16% respecto al primer semestre del año anterior. Las cifras oficiales, elaboradas por la Secretaría de Seguridad Interior, no son coincidentes. En el segundo semestre del 2004, aunque no poseemos informes privados u oficiales detallados, pareciera que los cortes de ruta vuelven a retroceder. Infiuye en esto que dos grandes movimientos piqueteros, la FTV que dirige Luis D Elía y Barrios de Pié liderados por Jorge Cevallos, incorporan algunos de sus dirigentes al Gobierno.

3.2 Programas de empleo y protesta social

La nueva actitud del Gobierno de Néstor Kirchner sintetizada en la consigna “ni planes ni palos” provoca modificaciones en el conflicto social. Al congelarse las “altas” en el padrón de beneficiarios del Programa oficial se producen diversas marchas de grupos piqueteros solicitando nuevas incorporaciones al Plan. La respuesta del Gobierno se orienta a buscar alternativas de reconversión, tales como formas cooperativas de trabajo o impulsar micro-empresarios, en el marco de nuevos planes sociales. Esto provoca reacciones disímiles en el movimiento piquetero que se hacen ostensibles en las marchas y concentraciones realizadas.

Resulta interesante analizar las actitudes de los movimientos en las marchas del 20 de Diciembre. Así como el movimiento obrero tradicional tiene como fecha de evaluación y medición de sus fuerzas el 1 de Mayo, el movimiento piquetero mide sus efectivos el 20 de Diciembre, aniversario de la gran protesta popular que derriba al Presidente Fernando de la Rúa.

En las jornadas del 19-20 de Diciembre del 2003 aparecen distintas actitudes. En efecto, la Federación de Tierra y Vivienda de la CTA adopta una posición dialoguista y se moviliza el día 19; a su vez organizaciones sociales peronistas y la Corriente Clasista y Combativa, se movilizan el 20 pero toman una actitud moderada, mientras que el Bloque Piquetero, apoyado por partidos trotskistas y Comunistas toman una actitud de enfrentamiento abierto con el Gobierno.

El 20 de Diciembre del 2004 muestra un nuevo panorama, caracterizado por la división de los movimientos piqueteros. El Bloque Piquetero organiza una marcha a Plaza de Mayo con fuertes críticas al Gobierno Nacional, mientras que la FTV y Barrios de Pié, junto a otras organizaciones sociales y políticas, anuncian en la Plaza de Congreso la formación del Movimiento Patria para Todos, afín al Presidente Kirchner.

Aparecen dos enfoques muy distintos. Para intelectuales ligados a la izquierda tradicional, los movimientos piqueteros “duros” expresan una alternativa de cambio social y una posibilidad de superar la brecha existente entre las “vanguardias” y las mayorías populares (Kats, 2004, Petras, 2004) Para los dirigentes piqueteros cercanos al Gobierno, los

nuevos movimientos deben apoyar un proyecto nacional similar al impulsado por el Presidente Hugo Chavez en Venezuela..

4 Cambios en la respuesta electoral 2001-2003

Durante los años 90 crece el fenómeno del “voto bronca”, que resulta de la suma del voto en blanco, anulado o impugnado. Este fenómeno llega a su punto mas alto en Octubre del 2001, cuando supera el 20% y se transforma en la segunda fuerza en algunos distritos. Un par de meses más tarde, en las grandes movilizaciones del 19 y 20 de Diciembre se refuerza esta tendencia con la consigna “que se vayan todos”.

Sin embargo, las elecciones del 2003 muestran una reversión de la tendencia hacia el “voto bronca”. Se registra una alta participación electoral.

Algunos sectores políticos desplazados por el triunfo de Néstor Kirchner al desistir Carlos Menem de la segunda vuelta, sugieren o denuncian que el triunfo del Gobernador de Santa Cruz se explica por un perverso mecanismo de cleintelismo político vinculado a los planes de empleo transitorio. Consideramos que la situación fue mucho mas compleja y que no fue justamente Néstor Kirchner quién alentó el clientelismo electoral.

4.1 Las elecciones del 2001 y el voto bronca

En el 2001 hay elecciones legislativas y se verifica un aumento inusitado del voto “bronca” o voto negativo. Si bien triunfa el P.J. a nivel nacional, el voto “bronca es la tercera fuerza a nivel nacional y la segunda fuerza en la provincia de Buenos Aires. Conviene hacer referencia específica al distrito bonaerense.

Las elecciones de legisladores del 14 de Octubre del 2001 en la Provincia de Buenos Aires tuvieron como principales protagonistas al Partido Justicialista y su principal candidato, Eduardo Duhalde, y a la Alianza y su principal figura, Raúl Alfonsín. Lo más notable es un contundente triunfo del PJ como lógica consecuencia de una coyuntura de depresión económica que ha caracterizado los dos primeros años del gobierno de Fernando de la Rúa. En particular se destaca la performance de Eduardo Duhalde, que le gana al ex -

presidente por casi 30 puntos. A su vez, el Dr. Raúl Alfonsín obtiene una banca de Senador y sigue teniendo un papel protagónico.

El triunfo del PJ se asienta en los Municipios del segundo cinturón del Gran Buenos Aires, donde desde hace más de una década ronda el 50% de los votos. La fuerte concentración poblacional en esos Municipios define la elección provincial.

A su vez, la performance de la Alianza se asienta en el interior de la provincia, donde persiste una fuerte tradición radical y donde la mayoría de los Intendentes son de la UCR. También aportan al voto Aliancista Municipios del primer cordón como Vicente López, San Isidro, Morón, y Avellaneda.

El tercer lugar queda en disputa entre el ARI y el Polo Social que obtienen alrededor del 9% de los votos y logran cuatro legisladores nacionales y cuatro legisladores provinciales cada uno. El Partido Acción por la República, cuyo referente nacional es Domingo Cavallo, ocupó el tercer lugar en las elecciones de 1999 pero aparece ahora muy disminuido como efecto de la crisis prolongada. Las nuevas formaciones políticas como el Polo Social de Luis Farinello o el A.R.I cuyo referente nacional es Elisa Carrió, tienen dificultades para alcanzar una inserción completa en todo el territorio provincial. El Partido de Unidad Federal, que dirige Luis Patti, muestra cierto estancamiento ya que si bien obtiene dos diputados nacionales no logra legisladores provinciales.

Es muy significativo el avance del voto negativo(en blanco y anulado) que pasa a ser la segunda fuerza. Esto se vincula al fuerte nivel de desempleo y la falta de mecanismos de contención social por parte de la ALIANZA gobernante

El resultado electoral de Octubre del 2001 ratifica la histórica tendencia “centrista” del voto en nuestro país y confirma que las crisis profundas no se saldan con desplazamientos a la “izquierda” del electorado. La depresión económica prolongada genera angustia, miedo y rabia. Sólo en menor medida tendencias a la izquierda del electorado. Lo más significativo es el voto “bronca”. De todas formas puede observarse cierto desplazamiento de la opinión electoral hacia un espacio de “centro-izquierda”, evidenciado en el retroceso de A.R y el estancamiento del PAUFE, en la emergencia del ARI y el Polo y el crecimiento de I.U. Este fenómeno preanuncia la consigna “que se vayan todos” que será central en Diciembre del 2001.

4.2 Las elecciones presidenciales del 2003

La vigencia del Plan Jefes a partir de mediados del 2002 puede influir sobre la respuesta electoral, aumentando el clientelismo político y reduciendo el “voto bronca”. A fin de analizar esta conjetura se puede intentar un análisis de las elecciones del 2003(4).

En Abril del 2003 se realiza en la Argentina la primera vuelta de las elecciones a Presidente. El Peronismo participa con tres fórmulas, encabezadas por Néstor Kirchner (quien recibe el apoyo del Presidente provisional Duhalde) Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saa, mientras que la tradicional Unión Cívica Radical se dispersa en una fórmula oficial y el apoyo de muchos de sus votantes a dos partidos nuevos, el RECREAR de Lopez Murphy y el ARI de Elisa Carrió. Todas las encuestas vaticinaron una gran fragmentación del voto, un final parejo entre Menem, Kirchner y Lopez Murphy y graves dificultades para Menem en la segunda vuelta, dada su elevada imagen negativa.

En los comicios del 27 de Abril se dió el escenario más probable, o sea el triunfo de Carlos Menem, con el 24% seguido por Néstor Kirchner con el 22%. , y en tercer lugar Lopez Murphy con el 16%. La sorpresa respecto a las encuestas de la última semana fue Elisa Carrió, que terminó con un 14% ,empatando con Rodríguez Saa. Respecto al voto en blanco o anulado baja al 2,5%, luego de haber llegado al 21,1% en el 2001, y el presentismo electoral rebasa el 80%, superando el promedio de las dos últimas décadas . La segunda vuelta no se realiza al desistir Carlos Menem, ya que todas las encuestas le asignaban un triunfo abultado a Néstor Kirchner, quien se beneficiaba con la elevada imagen negativa del ex –Presidente.

Como suele ocurrir la relación entre el mega-programa oficial de empleo y el resultado electoral es planteado por el sector perdidoso, en este caso el Menemismo, y en menor medida el sector de Rodríguez Saa. Dirigentes Menemistas como el ex Presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri , plantearon la relación directa entre el voto a Néstor Kirchner y los beneficiarios de los programas de empleo. El foco de la denuncia es el resultado en la tercera sección electoral de la Provincia de Buenos Aires, la mas grande

del país, dónde Kirchner saca diez puntos de ventaja a Menem, y casi veinte puntos a Lopez Murphy, asegurando su presencia en el ballotage.

Según los dirigentes Menemistas en Municipios como Lomas de Zamora, Florencio Varela, Quilmes o La Matanza hay un promedio exagerado de beneficiarios del Plan de empleo(mas de 50.000 beneficiarios por distrito) y esto influye en el resultado electoral. Tambien el ex Gobernador de San Luis y efimero Presidente provisional, Adolfo Rodríguez Saa ha vinculado el segundo lugar obtenido por Kirchner con los “programas sociales”

Un análisis exhaustivo de la distribución de los programas de empleo y de la relación entre la pobreza y los resultados electorales demuestra que la situación es mucho más compleja. En primer lugar, según datos oficiales, la Provincia de Buenos Aires, que tiene el 38% de la población nacional concentra solo un 30% de los beneficiarios de los programas de empleo(unos 700.000).

En segundo lugar pareciera que el Menemismo es el sector que mas votos obtiene a nivel nacional entre la población bajo la línea de pobreza, ya que recibe un fuerte apoyo en las regiones noreste y noroeste del país, mientras Kirchner se impone en la Patagonia, Rodríguez Saa en Cuyo, Lopez Murphy en Capital Federal y Elisa Carrió en Santa Fé(Conf. Centro de estudios Nueva Mayoría Ambito Financiero,12-5-03, p.4). Esto es corroborado por estudios del voto en base al metodo de boca de urna, donde surge que Menem crece entre los sectores de mas bajos ingresos(27,6%) mientras Kirchner mantiene su promedio(22,3%), y que de los votantes del PJ en 1999 la mayoría se inclinó por Menem(Conf. CEOP, Clarín 30 de Abril del 2003, p. 10)

En tercer lugar, pareciera que la influencia del los Programas oficiales de empleo se canaliza a través de los Jefes Comunales ,Gobernadores, y Jefes políticos regionales(Senadores o Diputados influyentes). En tanto la aplicación del mega-proyecto se realiza a través de los Municipios, no resultaría casual que la gran mayoría de los jefes políticos territoriales ganaron en sus distritos. Esto favorece por igual a los tres candidatos peronistas. En el caso del Menemismo, el Frente por la Lealtad gana en las mayoría de las Provincias y en la gran mayoría de los Municipios del país, ya que el voto Menemista se concentra en las ciudades de menos de 50.000 habitantes.

Este fenómeno ocurre también en la Provincia de Buenos Aires, donde los tres candidatos peronistas sumados alcanzan una abrumadora mayoría, cercana al 60%.. Mención aparte merece el interior bonaerense, ya que en las secciones rurales (cuarta y séptima) gana Menem y el justicialismo sumado obtiene un triunfo nunca visto, que podría relacionarse con una fuerte incidencia de los programas de empleo. En Municipios con fuerte tradición de la UCR, como Junín gana Rodríguez Saa, y esto podría relacionarse con el manejo de los programas de empleo por “punteros” locales que apoyaron al ex Gobernador de San Luis.

Planteadas estas tendencias generales, que demuestran claramente que el Menemismo no es una víctima del clientelismo político, es posible analizar con mayor precisión la “denuncia” focalizada en el Gran Buenos Aires. En forma simplista, la línea argumental de dirigentes Menemistas-y repetida por ciertos periodistas-sería que durante el 2002 el Presidente Duhalde incrementa el número de pobres con su política económica a fin de engrosar una red de clientelismo político. En el marco de la crisis, el temor a perder el subsidio equivalente a 50 dls haría votar por los candidatos oficialistas.

Es evidente que hay una zona denominada segundo cordón del conurbano bonaerense, donde las últimas mediciones de pobreza mostraron resultados alarmantes. En efecto, en los Municipios de Almirante Brown, Berazategui, Echeverría, Ezeiza, Jose C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, San Fernando y Tigre, la pobreza crece en forma aguda en el 2002. A fines de dicho año, el 74,4% de los ciudadanos son pobres y dentro de ellos el 38,9% son indigentes. En esos Municipios se distribuyen gran parte de los programas de empleo asignados a la Provincia de Buenos Aires y allí es donde Kirchner, con el apoyo de los Intendentes ligados a Duhalde obtiene los votos que le permiten seguir en carrera, ya que triunfa en todos ellos salvo el caso de Ezeiza, y se trata de Municipios muy populosos. En efecto, en esta zona Kirchner obtiene cerca del 30% de los votos, contra el 23% de Menem y el 11% de Lopez Murphy, y le saca mas de 300.000 votos al líder de RECREAR

Lo ocurrido en el segundo cordón del Gran Buenos Aires es decisivo por dos razones. La primera es que se trata de una zona de fuerte tradición peronista. De no mediar un decidido accionar de los Intendentes ligados a Duhalde esos votos hubieran engrosado el caudal Menemista y asegurado una victoria mayor en la primera vuelta. La segunda razón

es que en esa zona, y especialmente en La Matanza, Kirchner obtiene una ventaja abrumadora sobre Lopez Murphy, que le asegura llegar segundo en la primera vuelta.

Pero hay algo más que se puede decir sobre la relación entre el clientelismo y la coyuntura electoral. Se trata de la presión ejercida por los jefes territoriales Menemistas sobre su candidato para que desista de la segunda vuelta. En efecto, la crónica periodística revela que Abelardo Patti (Escobar), Angel Maza y Adrián Menem(La Rioja) , Rubén Marín(La Pampa), y Héctor Maya(Entre Ríos) influyeron decisivamente en la renuncia de Menem al ballotage con el argumento de que en la segunda vuelta no se garantizaba el “voto cautivo”(Clarín, La Nación, P. 12, 12-19 de Mayo del 2003)

En resumen: Resulta bastante obvio que el mega-programa oficial de empleo tiene cierta influencia sobre el resultado electoral. Esto surge de la buena performance de la gran mayoría de los Jefes territoriales encargados de aplicar el Programa a pesar del record de desempleo y pobreza que se verifica durante el 2002. No se verifica el tradicional “voto castigo”, e incluso tiende a desaparecer el “voto bronca”. Mientras en 1997 o 1999 muchos jefes comunales pierden en su distrito por el “voto castigo”, y mientras en el 2001 el voto “Bronca”(en blanco o anulado”) trepa hasta el 21%, en el 2003 ganan las inmensa mayoría de los jefes territoriales y el voto bronca se reduce el 2%.

Pero, en rigor, la utilización del clientelismo político fue central en el esquema Menemista e influyó en su deserción al rebelarse parte de sus jefes territoriales. Si bien es cierto que también se introduce en la campaña de Kirchner, fue resultado de una alianza táctica con el PJ bonaerense, y no de su estilo de construcción política(6) . En general, Néstor Kirchner aparece como un candidato de los sectores medios, más reflexivos y poco propensos al clientelismo político.

Notas

- 1) Discurso de N. Kirchner del 25 de Mayo del 2003.
- 2) Sobre los “pico y pala “ de San Luis puede verse el matutino puntano Diario de la República, vocero de los Rodríguez Saa y por otra parte las publicaciones de la Comisión Multisectorial opositora.
- 3) Sobre los grupos piqueteros puede consultarse Svampa, M et al “Entre la calle y el barrio” Ed. Biblos, Bs As. 2004 y Battistini, Osvaldo “La atmósfera incandescente” Ed. Economía y Sociedad, Bs As.2002, Kats, Claudio “La perdurable lucha de los piqueteros”Enfoques alternativos”, 2004, Petras, James “El hambre en la Argentina”,Carrera, Íñigo y Celia Cotarelo, "La protesta en Argentina (enero-abril de 2001)", *OSAL*, n. 4, CLACSO, Buenos Aires, junio de 2001.

4) Sobre el vínculo entre planes sociales y elecciones puede verse Centro de Estudios Nueva Mayoría. Informes y Cieza, Daniel “La coyuntura electoral 2003” en informes iefe Junio 2003

5) La imputación de que Néstor Kirchner gana las elecciones en base a los planes de empleo tiene escaso sustento. En todo caso se podría afirmar que la alianza con un grupo de jefes comunales duhaldistas le permite obtener votos muy importante para llegar al ballotage. Esto es muy distinto a la idea de que dispuso de una “maquinaria” de coacción sobre el voto. Incluso se podría decir que desde la entonces Ministra de Trabajo Graciela Caamaño y su esposo Luis Barrionuevo, caudillo en Catamarca, hasta la mayoría de los Gobernadores y Jefes Comunales de todo el país que aplican el programa de empleo, apoyaron a Menem y no a Kirchner. La comprobación general de que existe cierta relación entre los votos y los programas oficiales de empleo no autoriza afirmar que Néstor Kirchner sea el principal beneficiario de esta situación. Por el contrario, a nivel nacional obtiene apoyo en regiones con escasa influencia de los programas de empleo como son la Patagonia y la Capital Federal, y el perfil de sus votantes se ubica en la clase media urbana de las ciudades medianas o grandes. Y en realidad el apoyo de un grupo de Jefes comunales del conurbano bonaerense sólo compensa el mayor peso del menemismo en las provincias pobres del noroeste y nordeste.

6) No hay indicios de que Kirchner favorezca el clientelismo político con planes de empleo. Llama la atención los indicadores de empleo en la Provincia de Santa Cruz gobernada por Kirchner desde 1991: exhibe la tasa de desempleo abierta más baja del país (alrededor del 3%); y los mejores indicadores en materia de calidad en el empleo (trabajo registrado, sueldos superiores a 200 pesos) después de la Ciudad de Buenos Aires (conf. E.P.H. del INDEC).

CAPÍTULO 7 UN ESTUDIO DE CASO

1 UN ESTUDIO DE CASO: LOS TRABAJADORES CERVECEROS DE QUILMES:

A fin de complementar los datos cuantitativos que hemos mencionado en los capítulos anteriores, consideramos necesario y oportuno desarrollar un enfoque cualitativo, tomando una empresa representativa del Gran Buenos Aires. Este estudio de caso, donde se particulariza sobre la evolución de una importante empresa, incluye el análisis de algunas historias de vida de trabajadores que sufren el problema del desempleo.

La empresa seleccionada es la Cervecería Quilmes, establecimiento centenario, ligado a la historia social y política del conurbano bonaerense y del país(1) Ubicada en el centro de la ciudad de Quilmes, resulta un buen ejemplo de cambios en los procesos de trabajo que traen como consecuencia una fuerte reducción del personal.

Como parte de una investigación realizada en la Universidad Nacional de La Plata, hemos analizado la evolución de la fábrica de cerveza entre 1990-1995. En este período la reducción del personal estable o de planta ha sido importante y nuestra estimación es que

en cinco años ha pasado a representar la mitad, ya que desciende de algo más de mil obreros y empleados a unos 450. También hemos verificado una fuerte tendencia a subcontratar las tareas de Mantenimiento y a incorporar personal eventual. Asimismo, los nuevos métodos en la organización del trabajo tienden a la poli-función, al aumento de los ritmos laborales y a la prolongación exagerada de la jornada de trabajo.

Los cambios en la organización del trabajo y la creciente desprotección legal conducen a un deterioro evidente de la salud ocupacional. Si bien no hay datos oficiales diversos estudios cualitativos tienden a demostrar que el panorama de la salud ocupacional durante los 90 es preocupante y se vincula directa o indirectamente a problemas de empleo..

1.1 Cambios en las relaciones laborales

A partir de fines de los 80 se empiezan a verificar profundos cambios en la organización del trabajo en la empresa cervecera. Hasta ese momento predominaba un tipo de trabajo extensivo, con mucha ocupación de mano de obra, y con un fuerte componente de trabajo manual. En antiguas instalaciones que ocupan dos manzanas en el centro urbano de la ciudad de Quilmes, se desplegaban diversas secciones de trabajo tales como Elaboración, Cocimiento, Botellería, Movimiento General, Taller Eléctrico, Usina, Talleres Generales, y Carga y Descarga. En dichas secciones laboraban grupos de obreros dirigidos por capataces y supervisores que surgían del mismo personal y que en muchos casos vivían en un barrio de la empresa, cercano a la fábrica.

El panorama cambia a fines de los 80. Se reduce personal, se prioriza una alta escolaridad en el personal técnico, y se modifican secciones de trabajo. Por ejemplo, los diversos Talleres de Mantenimiento (Pintura, automotores, construcción, carpintería, etc) se reducen a uno solo.

A su vez, se empieza a modificar la estructura de los antiguos oficios y el funcionamiento del Convenio Colectivo del año 1975 a través de la introducción de la polivalencia funcional. En la práctica, tareas que antes realizaban tres categorías distintas (peones, ayudantes y oficiales), son realizadas por una sola persona. Asimismo, se cambian algunas viejas prácticas, tales como el funcionamiento estricto de turnos rotativos, que garantizaban un descanso de doce horas ante cada cambio de turno, o el respeto de seis horas de trabajo en algunos sectores considerados insalubres. En estos casos se producen cambios regresivos tendientes a disminuir costos en la empresa (Cieza, D. 1989)

Otro fenómeno fue el aumento de los ritmos laborales, a través de la presión de nuevos cuerpos de capataces y supervisores, y los cambios en los roles laborales.

1.2 Evolución del empleo en la empresa en los 90

La Cervecería Quilmes tenía a mediados de los 80 alrededor de 2000 empleados entre obreros, capataces, trabajadores de temporada y personal de oficinas. Entre 1989 y 1991 se produce una profunda reestructuración, con cientos de despidos y retiros voluntarios. Hacia mediados de los 90 el personal se reduce a la mitad, y los trabajadores “efectivos” a una quinta parte. En efecto, en 1995 se estima que solo 450 trabajadores permanentes mantienen contrato por tiempo indeterminado, y que los trabajadores temporarios ascienden a unos 200.

El retroceso en el nivel de empleo no se explica principalmente por la innovación tecnológica, que es reducida, sino por aumentos en los ritmos de producción, por la introducción de la polivalencia funcional, por la sub-contratación y por la prolongación de las horas extras. En cuanto a la demanda de cerveza y el nivel de productividad, se mantienen en ascenso durante la primera mitad de los 90.

En efecto, las innovaciones tecnológicas se dan en las secciones carga y descarga y cocimiento, donde la introducción de máquinas modernas desplaza personal. Pero en las otras secciones, como los Talleres, Botellería etc, la reducción del personal se explica en función de cambios organizacionales. A su vez, entre 1990 y 1995 aumenta la productividad de la empresa y se mantiene alto el consumo de cerveza. Con posterioridad, el ingreso al mercado de importantes competidores como Brahma produce una reducción de la producción de la tradicional Cervecería y un descenso sustancial de las horas extras.

El efecto principal de los despidos y retiros “voluntarios” de la Cervecería Quilmes es un incremento de la desocupación en la zona. No sólo se reduce el personal propio, sino que afecta una serie de empresas vinculadas a la distribución de cerveza y fabricación de insumos. En cuanto a los Sindicatos, otrora divididos en asociaciones de obreros, capataces y empleados, se fusionan con otras entidades dependientes del grupo Bemberg, a fin de subsistir.

En resumen, los cambios ocupacionales en la Cervecería Quilmes y empresas vinculadas producen modificaciones del paisaje urbano en los 90. Una ciudad que se desarrolla alrededor de una gran empresa ya no recibe un aporte sustancial en materia de empleo.

2 DESEMPLEO Y SALUD

El seguimiento de un grupo de desempleados del gremio cervecero permite confirmar algunas de las tendencias y correlaciones señaladas por la bibliografía especializada.

En primer lugar resulta evidente que la pérdida de la auto-estima y los cuadros depresivos son frecuentes. Resulta impresionante los cambios sufridos por el grupo en estudio en el transcurso de la década del 90. Hay un tránsito acelerado de un grupo activo, con conciencia sindical y buen talante, a una situación grupal donde predomina el pesimismo, la dependencia al clientelismo y la desesperación.

En segundo lugar, las referencias a consultas cardiológicas también son frecuentes. Algunos de los miembros del grupo son internados en Hospitales de la región

En tercer lugar aparece como problema grave la agudización del síndrome de alcohol –dependencia entre los desocupados. Si bien el problema aparece en la cervecería por las peculiaridades del proceso de trabajo, el desempleo estructural parece actuar como un factor que contribuye a profundizar la enfermedad.

Finalmente es necesario señalar que el hecho de que la totalidad de los miembros del grupo en estudio son portadores de enfermedades del trabajo, actúa como elemento negativo para su reinserción en el mercado laboral

El problema no se reduce a los despedidos. En el marco de despidos masivos y reducción progresiva de la planta permanente, aumentan los problemas de salud ocupacional del personal que mantiene el empleo. El stress ocupacional y los trastornos psicológicos se multiplican

2.1 La salud de los despedidos

Un seguimiento de alrededor de cincuenta expedientes laborales de ex cerveceros despedidos a fines de los 80 y principios de los 90 demuestra que la gran mayoría sufrió en los últimos años un agravamiento de trastornos cardiológico, y que mantuvo o incrementó problemas como el síndrome de alcohol-dependencia o la hipertensión. En efecto, diversos certificados médicos expedidos por Médicos de la zona en los años 90 confirman claramente esta situación. A su vez la salud en el gremio cervecero de Quilmes ha sido objeto de varias investigaciones académicas, que se expusieron en Congresos universitarios de los 90 (2)

Asimismo, diversas entrevistas demuestran que la desocupación de larga duración que viven los despedidos originan problemas de auto-estima y cuadros depresivos. A medida que pasa el tiempo, se agudiza el deterioro personal de los ex cerveceros.

Otro problema claro es que la mayoría de los despedidos cuenta con una edad que oscila entre los 40 y 60 años, y con problemas de salud, tales como hipoacusia, várices, problemas columnarios etc. En esta situación, es prácticamente imposible reinsertarse en el mercado laboral formal.

2.2 El stress laboral y las adicciones

El problema no se resuelve en la situación muy complicada y vulnerable de los desocupados. También afecta a los trabajadores que conservan el empleo. En efecto, en un contexto de reestructuración laboral y de creciente reducción del personal en la empresa, combinado con un fuerte aumento del desempleo en la región y en el país, empiezan a manifestarse cuadros de stress laboral y aumento de las adicciones.

Resulta de mucho interés un Servicio de Salud Mental que inaugura el gremio cervecero a fines de los 80 y que se prolonga hasta principios de los 90. Dicho Servicio, dirigido por un Profesor de la Facultad de Medicina de la UNLP y reconocido psiquiatra de la zona, tuvo una fuerte demanda por parte de los trabajadores. En diversos informes, aparece cuadros depresivos, stress ocupacional y adicciones como patologías en aumento (Angelino, R, 1995)

Resulta pertinente resaltar una cuestión: Durante los 80 las afecciones típicas del gremio cervecero se referían a problemas auditivos generados por el ruido excesivo, Lesiones columnarias derivadas del trabajo en los autoelevadores, y algunas afecciones pulmonares derivadas de las condiciones de trabajo en las secciones de cocimiento y fermentación. En los 90, el cuadro de las patologías se modifica , y aparece el stress laboral, los problemas coronarios y las adicciones.

En el marco de una investigación sobre "Reestructuración industrial y salud ocupacional" apoyada por la Universidad Nacional de La Plata hemos comprobado un aumento de las afecciones mentales. En el informe , ya mencionado, presentado por el Coordinador del Servicio de Salud Mental de la Obra Social del gremio cervecero de la localidad de Quilmes se consigna el aumento de cuadros depresivos y del alcoholismo. Entre los factores de riesgo, el informe menciona: los cambios en las relaciones laborales y el contexto del desempleo: inseguridad e inestabilidad laborales, supresión o aumento excesivo de horas extras, turnos rotativos y en especial los nocturnos, inseguridad en relación a los temas de seguridad e higiene, problemática de los trabajadores temporarios y sin empleo . (Cieza et al, 1995)

La fuerte presencia del alcohol "la droga de los pobres" en establecimientos como la Cervecería Quilmes en rigor configura un antiguo problema que puede vincularse con mecanismos de fácil acceso y cierta tolerancia de la empresa (Cieza, 1989; Wallace et. al. 1991) . Hacia 1989 se estima que un 20% del personal padece de alcoholismo crónico y aunque la empresa comienza a controlar el consumo interno un seguimiento posterior indica que el problema se ha incrementado entre los trabajadores precarizados y despedidos.

También es fundamental retener que los problemas del mundo laboral potencian algunas adicciones como el alcoholismo. Según un informe de la Secretaría de la Prevención de las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires de principios de los 90: tanto el desempleo como las condiciones laborales que se caracterizan por "exceso de ajuste al trabajo" buscando mayor productividad, stress organizacional y lugares de trabajo con severas posturas de comunicación entre niveles" se vinculan al aumento del consumo y que ..."ambos problemas hoy son una emergencia sanitaria: por un lado los grupos desocupados y sub-ocupados con una gran vulnerabilidad psicológica y de riesgo social, y por otro lado la existencia de conductas adictivas en el medio laboral con implicancias ciertas para la seguridad laboral y la vida social.

3 ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA DE LOS DESOCUPADOS

La región de Quilmes, Florencio Varela y Berazategui, donde habitan los trabajadores de la cervecera en estudio se caracteriza por un fuerte aumento de la población combinada con una notable desindustrialización. La población de la región crece un 46% entre 1970 y 1980 y mantiene el ritmo de crecimiento en las dos últimas décadas. En cambio el número de establecimientos y el personal ocupado ha sido decreciente. Por ejemplo, en Quilmes había 29981 trabajadores industriales en 1974, 25.259 en 1985 y 15.368 en 1994.

La convertibilidad y la importación masiva de productos manufacturados arruina la industria local. Lo que antes era el cordón industrial sur del Gran Buenos Aires, se transforma en un cinturón de desempleo y pobreza. Cierran cientos de empresas metalúrgicas y textiles, mientras abren sus puertas grandes superficies comerciales en Quilmes y decenas de comercios del tipo “Todo x dos pesos” en la región.

En el marco descrito de retroceso productivo y pauperización acelerada, en la región crece una fuerte red de clientelismo político informal, alimentada por el peso político provincial y nacional de algunos dirigentes zonales. Esta red constituye una alternativa poco visible pero eficaz para subsistir. Hacia 2001-2002 el Municipio de Quilmes se destaca por la proliferación de beneficiarios de planes sociales, por la utilización de los mismos para la actividad política(3).

Resulta interesante efectuar un seguimiento durante los 90 y principios de la nueva década de un grupo de despedidos. Se trata de diez casos que han mantenido una relación frecuente con un Centro de Estudios laborales y Sociales con sede en Quilmes durante los 90, en busca de asesoramiento. Veamos algunos datos organizados como historias de vida en lo laboral:

-Miguel Angel(54 años). Reside en Ezpeleta, partido de Quilmes. Trabajó entre 1979 y 1990 en la sección Taller de Obras, fue Delegado y Administrador de una Proveeduría del gremio. Al ser despedido compra una camioneta y trabaja de fletero. Solamente logra un par de años un contrato fijo como repartidor de una empresa, pero luego hace fletes en forma independiente. En 1998 le roban la camioneta en el centro de Quilmes. Subsiste trabajando como “puntero” político de distintas agrupaciones internas del Partido

Justicialista y el FREPASO , de los ingresos de su mujer como costurera y de una de sus hijas como beneficiaria del Plan Barrios Bonaerenses. En el 2001 obtiene una pensión graciable no contributiva a través de la Cámara de Diputados de la Nación de unos 150 pesos. Como resultado de su trabajo en la Cervecería padece de problemas lumbares, hipoacusia, dolencias coronarias severas, hipertensión y síndrome de alcohol dependencia

-Gotardo(64). Reside en Quilmes Este. Trabaja entre 1955 y 1987 en la Sección Botellería de la Cervecería. Es despedido a los cincuenta años y como padece de una fuerte artrosis no consigue trabajo. Subsiste trabajando de noche en un Kiosko del centro de Quilmes durante algunos años y de la ayuda de la familia. Finalmente , en el 2002 obtiene una jubilación por invalidez..

- Oscar(52). Reside en Quilmes Oeste. Trabaja en la Cervecería entre 1980 y 1990 en la sección de carga y descarga, manejando un auto-elevador. Al ser despedido solo consigue un trabajo eventual en una papelera de la zona durante un año y luego trabaja tres años como músico en la Municipalidad. A partir de 1997 solo tiene “changas” como cantor y guitarrista folklórico y recibe algunos aportes de Concejales y Diputados de la zona para su programa de radio en una emisora barrial. Padece artrosis e hipertensión.
- Pedro(56) Reside en Berazategui. Trabaja en la sección Botellería de la Cervecería Quilmes entre 1985-1995. Pasa algunos años sin trabajo y finalmente obtiene un puesto como Sereno de una empresa. Padece de hipoacusia y várices.
- Mario(50) Reside en S.F. Solano, partido de Quilmes. Es operario en el Taller de Botellería entre 1984 y 1990. Vive de “changas” y de prestaciones del Plan Barrios Bonaerenses que perciben sus hijos. Participa en las redes políticas del Partido Justicialista. Padece de artrosis y afecciones auditivas.
- Roberto(52). Reside en Berazategui. Trabaja en la sección Botellería de la Cervecería Quilmes entre 1985 y 1990. Al ser despedido consigue trabajo en una empresa textil de la zona Oeste que presenta quiebra al cabo de dos años. Luego vive de trabajos eventuales en la industria de la construcción. Padece de artrosis, várices e hipoacusia.

- Horacio(45). Reside en Berazategui. Trabajo entre 1982 y 1989 en la Sección Taller de Obras de la Cervecería. Al ser despedido sólo consigue trabajos esporádicos como pintor, algunos de ellos en barcos de ultramar. Padece de afecciones pulmonares e hipoacusia.
- Rubén(43) Reside en Quilmes Este. Trabaja en la sección Movimiento General de la Cervecería entre 1980 y 1990. Al ser despedido consigue trabajo en una Distribuidora de Cerveza y es despedido nuevamente. Consigue trabajo en una línea de colectivos pero evitando los exámenes pre-ocupacionales. Padece hernia de disco e hipoacusia.
- Manuel(69) Reside en Florencio Varela. Trabaja entre 1952 y 1990 en la Cervecería y es miembro de la Comisión Directiva del gremio. Luego de ser despedido no consigue otro trabajo y obtiene la jubilación ordinaria. En la actualidad padece una enfermedad mental.
- Humberto(62) Reside en Ezpeleta, Partido de Quilmes. Trabaja en el Taller de Obras de la cervecería entre 1965 y 1990. Es miembro de la Comisión Directiva del gremio. Al ser despedido no obtiene empleo fijo alguno y subsiste como pintor de casas. Padece artrosis a hipoacusia.

3.1 Nuevos trabajos y cuentapropismo

Del análisis de los diez casos mencionados y de un seguimiento que incluye otros cuarenta casos, surge que es prácticamente imposible retornar al mercado formal del trabajo para los ex cerveceros. Los dos obstáculos infranqueables durante los 90 fueron la edad y las dolencias ocupacionales.

Este panorama obliga a la mayoría de los desocupados a buscar alternativas de supervivencia. Una de ellas es el trabajo precario en empresas de vigilancia y seguridad privada. Al menos cinco ex cerveceros consiguen trabajo en empresas de la región o de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Son destinados a tareas de vigilancia en hipermercados o fábricas y reciben muy bajos salarios, en su mayor parte no registrados.

Otra alternativa es el “cuentapropismo” . La mayoría de los despididos invierte su indemnización en pequeños comercios(verdulerías, kioskos), o en vehículos que utilizan

como remiseses o fletes. Estos pequeños emprendimientos en general fracasan y tienen un promedio de supervivencia que oscila entre un año y dos años. También es frecuente que los despedidos se dediquen a realizar “changas” vinculadas a sus oficios originarios. Por ejemplo los despedidos del Taller de Obras realizan pequeños trabajos de pintura o de albañilería.

Hay algunos casos de bastante creatividad: uno se dedica a la animación de fiestas como cantores y guitarristas, otro a desarrollar un pequeño parque de diversiones, y un tercero se ha convertido en eximio vendedor ambulante en los trenes de la vía Quilmes del Ferrocarril Roca.

3.2 Participación en programas oficiales

El análisis de los despedidos del gremio cervecero sugiere la escasa incidencia de programas oficiales de reinserción laboral. Si bien se han anunciado por parte de las autoridades nacionales del trabajo programas tendientes a reinsertar y re-capacitar a grupos de trabajadores, estos anuncios no han tenido impacto alguno en la comunidad de los cerveceros desempleados.

En cuanto al acceso a programas provinciales como el denominado Barrios Bonaerenses, si bien en algunos casos se logró el acceso, no se accedió a una re-capacitación adecuada que apunte a lograr un mayor grado de “empleabilidad”.

Respecto al denominado “Plan Jefes”, el grupo de desempleados cerveceros no tiene acceso ya que la gran mayoría tiene hijos mayores de 18 años.

En realidad, más que insertarse en programas de empleo oficiales, lo único que logran los despedidos en estudio, es acceder a beneficios marginales del clientelismo político, como puede ser algún subsidio del Poder Legislativo o alguna prestación municipal.

4 Conclusiones

El estudio de caso realizado sobre un grupo de desempleados del gremio cervecero de Quilmes confirma los datos cuantitativos volcados en capítulos anteriores. Se verifica que los cambios en los procesos de trabajo han influido sobre el desempleo. Se comprueba que durante los 90 es prácticamente imposible conseguir un empleo estable para un

trabajador con más de cuarenta años y con problemas para aprobar exámenes preocupacionales. Se constata la escasa o nula incidencia de los programas oficiales de empleo en materia de reinserción y re-calificación laboral. Y se visualiza la red de clientelismo político, el trabajo precario en tareas de vigilancia, o el cuenta-propismo como alternativas de supervivencia.

Pero además, el estudio cualitativo de una comunidad laboral concreta permite ilustrar el drama profundo que vive la clase trabajadora argentina durante los 90. Gran parte de los que se denominaba con orgullo "la familia cervecera" pierde el nivel de vida que caracterizó a los trabajadores argentinos durante décadas: el trabajo estable y con salarios decentes, el acceso a una educación adecuada para sus hijos, los beneficios de la seguridad social, las vacaciones.

En los diez casos en estudio, durante los 70 y 80, habían tenido estabilidad en el empleo y salarios que les permitían acceder a una vivienda propia y garantizar la educación primaria de sus hijos. A través de la Obra Social sindical habían tenido atención médica gratuita y posibilidad de tomar vacaciones en los hoteles turísticos del gremio en Mar del Plata o Córdoba. Pero en los 90 sufrieron un gran retroceso social, quedando totalmente desprotegidos.

Es justamente este brutal retroceso social lo que caracteriza y le otorga singularidad al caso argentino. Si bien el modelo neoliberal implica un retroceso en diversas regiones del mundo, en materia de derechos laborales y de la seguridad social, es difícil encontrar un deterioro tan rápido y profundo como el que vive la Argentina durante los 90.

Notas

1) Sobre el sindicalismo en Quilmes y zona de influencia puede verse: Cieza, Daniel y Wallace, Santiago " El sindicalismo combativo en Quilmes, Varela y Berazategui" en Campione, Daniel (comp) "El sindicalismo de Alfonsín a Menem Centro Editor de America Latina "C.E.A.L. Biblioteca Política, 1993..

2) Sobre trabajos académicos puede verse: Cieza, Daniel-Beyreuther, Verónica: "Reestructuración industrial y Salud Laboral. El caso de los trabajadores cerveceros.. Ponencia en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología organizado por el ALAS en México DF Octubre de 1995,y Wallace, Santiago "Salud y trabajo. Industria cervecera y prácticas históricas de los trabajadores de la Quilmes" en Enfoques desde el Sur Nro 1 CELSO Bs As, 1992. En materia de expedientes judiciales puede verse:"Torrez y otros"

Demanda por enfermedades del trabajo presentada en el Tribunal del Trabajo Nro 5 del Departamento Judicial Quilmes.

3) En Quilmes, en el año 2002, donde se destacan el Ministro Aníbal Fernández, el Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación Eduardo Camaño y el Ministro provincial Federico Scarabino, se estima que hay mas de 50.000 beneficiarios de programas de empleo transitorio. Asimismo, las elecciones internas del Partido Justicialista se destacan por su masividad, participando unos 60 afiliados, cifra record en la Provincia

CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

1 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Consideramos que hemos comprobado las hipótesis principales de la investigación. Si bien nos hemos basado fundamentalmente en información estadística, un estudio de caso confirma claramente las tendencias señaladas.

De alguna forma hemos descubierto algo que está instalado en el imaginario social de manera parcial e intuitiva. Por un lado hemos comprobado una serie de consecuencias negativas del desempleo estructural y de masas. De otro lado llegamos a la conclusión de que los denominados planes de empleos cumplen funciones ocultas que se vinculan al clientelismo político y a la contención social. Esta polémica ha cobrado centralidad en los últimos años y esperamos que este trabajo arroje nuevos enfoques.

A continuación, pasamos al análisis de nuestras hipótesis y de las evidencias encontradas en nuestra investigación.

1.1 Principales conclusiones

Estamos en condiciones de retomar las hipótesis iniciales. La primera de ellas hacía referencia a los vínculos entre el desempleo estructural y de masas que caracteriza los 90 y los últimos años con una serie de consecuencias sociales negativas en materia de seguridad social, salud pública, seguridad ciudadana y comportamiento electoral. Un estudio cuantitativo, basado en numerosas fuentes estadísticas, y un estudio cualitativo a

través del seguimiento de un grupo de desocupados del gremio cervecero han confirmado la hipótesis planteada.

Resulta evidente, a la luz de la información obtenida, que la crisis del empleo impacta en forma negativa sobre la evolución de la pobreza, de algunas enfermedades como la depresión o el alcoholismo, de los delitos contra la propiedad, o del comportamiento electoral. En rigor, el resultado de esta parte de la investigación sólo sistematiza una serie de planteos que se vienen formulando por parte de especialistas en distintas disciplinas, y ofrece una prueba estadística bastante completa y un estudio de caso relativamente original.

La segunda hipótesis hace referencia a el vínculo entre la legislación “flexibilizadora” y la creación de empleo. Nuevamente, las evidencias estadísticas y la opinión de expertos en el tema son concluyentes en el sentido de que no se verifica un aumento del empleo en función de los cambios normativos. Por el contrario, en el período en estudio aumenta el trabajo no registrado o “en negro” y diversas modalidades del fraude laboral. En el estudio cualitativo realizado en el gremio cervecero se aprecia como al compás de la nueva legislación crece la subcontratación, el aumento de la jornada y los ritmos de trabajo, mientras desciende sustancialmente el empleo estable y protegido.

De mayor relevancia nos parece el tratamiento de la tercera hipótesis referida a que bajo la apariencia de planes o programas oficiales de empleo transitorio, estábamos en presencia de políticas efectivas de contención del conflicto social y de la protesta electoral. Creemos haber demostrado que la función “latente” de los programas de empleo es justamente la contención social. También creemos haber aportado datos originales e inéditos sobre la relación entre los programas de empleo y el comportamiento electoral. Si bien es frecuente escuchar denuncias sobre el “clientelismo” y sobre la manipulación electoral, no existen muchos trabajos que vinculen datos concretos sobre beneficiarios de programas de empleo y su impacto sobre comportamientos electorales.

1.1 Limitaciones y funciones latentes de las políticas de empleo

Hemos dicho mas arriba que las políticas oficiales de empleo de los últimos diez años no han sido eficaces para generar puestos de empleos “genuinos” o mejorar la

“empleabilidad”. Sin embargo esta afirmación debe vincularse a otras cuestiones e intentarse distintos enfoques y abordajes.

Desde la lógica de la economía política la política oficial avanza muy poco en la ruta de la “empleabilidad” de los beneficiarios y por añadidura introduce “incentivos perversos” para la búsqueda de un “empleo decente”. Pero si observamos la problemática desde la lógica de algunas corrientes del “desarrollo social”, el sólo hecho de percibir un ingreso reduce el riesgo de caer en la indigencia. A su vez desde la mirada de corrientes de la ciencia política, los “planes” son un aporte indudable a la “governabilidad” y a la “paz social”.

El hecho de que las leyes y programas de empleo no hayan aportado a mejorar la situación de desempleo estructural no implica un juicio totalmente negativo sobre el accionar estatal en este nivel. Si bien existen fuertes limitaciones y funciones ocultas en estas políticas no conviene sumarse a la perspectiva neoliberal según la cuál el Estado nada debe hacer en casos como el analizado. Las teorías del “derrame” y de la asistencia focalizada a grupos de extremo riesgo, en boga durante los 90, resultaron totalmente insuficientes.

Queremos insistir que las “políticas de empleo” aplicadas en los últimos años han servido para evitar la indigencia extrema y para preservar algunos atributos de la cultura del trabajo. Asimismo han contribuido a la contención social en momentos de aguda crisis. Seguramente, también han evitado mayores niveles de desempleo en algunas coyunturas.

Por lo tanto, el problema no es reducir el gasto social, sino reorientarlo hacia objetivos más concretos y transparentes. Prácticamente no existen propuestas académicas o políticas con algún nivel de prestigio y consenso que sostengan la necesidad de eliminar totalmente los “planes sociales”. Sin embargo, muchas de las propuestas formuladas son genéricas no han sido verificadas en experiencias concretas. Por eso, queremos concluir nuestro trabajo con propuestas concretas, y haciendo referencia a experiencias recientes.

2 HACIA UNA NUEVA ORIENTACIÓN EN POLÍTICAS DE EMPLEO

No hace falta insistir que el desempleo prolongado se ha convertido en el problema principal para la sociedad argentina. Una comunidad que durante gran parte del siglo XX tienen altos niveles de ocupación y genera una potente cultura del trabajo llega al final del siglo y comienza el siguiente sumida en un desempleo estructural. Cambian todas las relaciones sociales y junto al crecimiento de la curva del desempleo también se incrementan los problemas de seguridad-especialmente delitos contra la propiedad-, los problemas de salud pública tales como la depresión generalizada o el alcoholismo, y la desintegración familiar.

Así como a mediados del siglo XIX, en etapas fundacionales, la consigna era “Gobernar es poblar” en estos momentos de re-fundación, la consigna debe ser “Gobernar es generar empleo”. Lamentablemente, y a juzgar por los resultados, este no ha sido el caso de los últimos Gobiernos. Las distintas políticas de empleo oficiales han fracasado, y el indicador principal para evaluar la performance de un Gobierno, el índice de desempleo abierto, ha trepado hasta superar los dos dígitos hacia el 2002..

En el caso del ex Presidente Eduardo Duhalde, la política de empleo que aplica en forma sistemática, se concreta en planes de empleo transitorio que han llegado a su máxima expresión con el Programa para Jefes y Jefas de Hogar desempleados, también denominado “Derecho Familiar de inclusión social” que hacia 2002-2003 alcanza alrededor de 2.000.000 de beneficiarios. Dicho esquema no había generado cambios positivos ni mayor “empleabilidad” durante casi seis años de aplicación en el territorio bonaerense, y en rigor se ha convertido en un medio de contención social y de reducción de la indignancia, con ribetes de red informal de clientelismo político.

No es objeto de este trabajo descalificar el mega-programa oficial de “empleo”. Repetimos solamente que adolece de falta de transparencia en la asignación de los beneficios, de mecanismos de evaluación claros, y de una planificación tendiente a crear empleo genuino, por lo que debe encuadrarse más bien como una política contra la pobreza extrema, que además contiene una función latente vinculada al clientelismo político. Desde este encuadre no rechazamos que el Estado utilice recursos públicos para amortiguar la pobreza y la desintegración familiar, pero planteamos que la política de empleo debe

transitar por otros carriles. Si bien es una herramienta de contención social, la relación entre “planes de empleo” y clientelismo es real y debe ser corregida(1)

La orientación de la política de empleo de la administración Kirchner parece tener otro rumbo. Si bien se mantiene el PJH se lo combina con una activa política de obras públicas y se avanza en intentos de reconversión del mega-programa oficial.

2.1 Propuestas de nuevas políticas

A fin de desarrollar una política oficial de empleo creemos que hay que concebirla como una especie de cruzada nacional que debe librarse en distintos frentes. Si bien la responsabilidad fundamental y el impulso corresponde al Estado, es imprescindible un fuerte compromiso de la sociedad civil. ✓

Los principales ejes que planteamos son un plan nacional de obras públicas, la recuperación de fuentes de trabajo, la recolonización de zonas agrarias, el fomento del turismo, el cumplimiento estricto de la legislación laboral, el fomento de la economía social, y la reconversión de los programas de trabajo transitorio.(2)

A) HACIA UN PLAN NACIONAL DE OBRAS PUBLICAS

Hoy es indiscutible que el Estado debe desarrollar una política neokeynesiana que modifique rápidamente las actuales reglas de juego. De mantenerse las tendencias actuales hace falta crecer 5 o 6% en el PBI anual para bajar un punto el desempleo abierto.(3) Sólo un shock basado en la obra pública puede modificar el panorama.(4)

Respecto a las obras públicas pensamos esencial desarrollar un programa de construcción de viviendas sociales y de caminos, como forma de estimular el empleo en la construcción y en una serie de actividades conexas. En este sentido es fundamental la experiencia de Santa Cruz donde en una sociedad escasamente poblada, se construyen en los últimos periodos 900 viviendas por año, y se han generado unos 25.000 puestos de trabajo en la última década.

Es muy importante reactivar la construcción ya que según un informe del INDEC, en el 2002 el desempleo abierto había llegado al 51,2% en el sector. Por el

contrario, bajo la administración Kirchner, el sector encabeza la recuperación y la generación de empleo. Particular importancia reviste la construcción de viviendas sociales a través de cooperativas de trabajo ad hoc que impulsa durante el 2004 el Ministerio de Infraestructura.

Asimismo, es relevante un programa de recuperación de ramales ferroviarios y de construcción de pequeños caminos que conecten las Estaciones hoy cerradas con rutas nacionales y provinciales(5)..

B) RECUPERACION DE FUENTES DE TRABAJO

En el laboratorio de la vida social ha comenzado un fuerte proceso de recuperación espontánea de fuentes de trabajo abandonadas o vaciadas por sus dueños. En La Provincia de Buenos Aires entre 1997-2000 se recuperan unas quince empresas a través de la formación de cooperativas de trabajo y la expropiación de los locales industriales por la Legislatura, orientando la experiencia una Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA) Este proceso se acelera entre el 2001 y el 2003, al calor de la crisis, y aparecen nuevos grupos como el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas.. En la Capital Federal, aunque con un estilo más ideologizado y con presencia de grupos de izquierda, también se realizan experiencias de recuperación de empresas abandonadas a través de formas de autogestión, y la Legislatura de la ciudad ha realizado algunas expropiaciones. En el interior del país también se verifican importantes experiencias, entre las que se destaca la de Las Varillas, en Córdoba. Hacia el 2002, un listado provisorio incluye unos 70 casos, pero hacia el 2004 se estima que son unas 300 las empresas en proceso de recuperación. Todas estas experiencias deben ser apoyadas por una política pública coherente y coordinada tendiente a recuperar puestos de trabajo.

En rigor, se trata de una experiencia que se desarrolla en forma espontánea y que si bien alcanza algunos éxitos, también reconoce fracasos y frustraciones(6). Es fundamental la presencia de programas estatales y gestiones concretas por parte de las autoridades nacionales y provinciales. En el sentido anterior es interesante la articulación entre empresas “recuperadas” como Grisinopolis y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de compras oficiales que garantizan la producción. O la concesión de préstamos especiales, como el aportado por el Gobierno nacional, que ha permitido a los trabajadores de la ex fábrica de tractores Zanello, adquirir la empresa.

Mención aparte merece cierta propaganda que vincula las fábricas recuperadas con una suerte de “sovietización”. En rigor, si bien algunas experiencias aparecen orientadas por grupos trotskistas que enarbolan consignas tales como el “control obrero de la producción” el grueso de los casos encarnan intentos desesperados de mantener la fuente de trabajo, con fuerte participación de los sindicatos tradicionales o de agrupaciones gremiales de base. Muchos de ellos aparecen en el interior del país y no registran la presencia de agrupaciones de la izquierda tradicional

>

También es fundamental la experiencia en curso en las empresas estatales privatizadas, donde los trabajadores cesanteados realizan diversos intentos para mantener una fuente de trabajo, formando cooperativas. Es importante valorar y recuperar el conocimiento productivo, y la relación con clientes y proveedores de los grupos de trabajadores.

C) VOLVER AL CAMPO

Históricamente, el patrón de desarrollo agrario en nuestro país ha sido ahorrador de mano de obra. Las nuevas tendencias, tales como los pools de siembra y la fuerte automatización y mecanización de las cosechas hace que el reverdecer del agro argentino no impacte sobre el empleo. Es necesario que el Estado tome algunas iniciativas que modifiquen estas tendencias.

La experiencia reciente del sur del Brasil demuestra que una de las formas más rápidas y eficaces de reducir el desempleo es encarar una política de reparto de tierras con fines productivos. En Rio Grande Do Sul, a fines de los 90, el Gobierno de Olivio Dutra logra acuerdos con el Movimiento de los Sin Tierra y entrega parcelas que se dedican a la agricultura familiar. Esta política incrementa el empleo agrario productivo.

El desarrollo desigual y combinado de nuestro país, y el control de empresas monopólicas de una parte de nuestros recursos naturales ha generado grandes distorsiones. Mientras en el conurbano bonaerense se hacinan y sufren pobreza extrema y hambre millones de compatriotas, a pocos kilómetros, en la pampa húmeda hay miles de hectáreas despobladas y que generan un nivel de empleo mínimo. En una coyuntura internacional donde la producción agrícola es estratégica, se hace necesario recolonizar nuestras grandes

llanuras para generar empleo y reducir problemas como la inseguridad en las grandes ciudades.

Nuevamente la consigna debe ser Gobernar es Poblar, pero deben recuperarse las banderas de políticos federales olvidados como los hermanos José y Rafael Hernández, que plantearon formar colonias agrícolas a fines del siglo XIX, y también los postulados del peronismo clásico que desarrolló una importante colonización agraria. En este proyecto, es fundamental recuperar pequeños pueblos y aldeas construidos junto a ramales ferroviarios hoy abandonados, pero que aún conservan servicios básicos como Escuela, sala de Primeros auxilios, cabinas telefónicas etc.

D) CADA TURISTA EXTRANJERO ES TRABAJO

En la actualidad, uno de los principales ingresos de países como España o México es el turismo receptivo, actividad que está en expansión en todo el mundo y que genera empleo directo e indirecto en un alto porcentaje. Se calcula que el Turismo genera el doble de empleo que el resto de las actividades y está en rápido crecimiento en el mundo. Cada turista extranjero que entra al país debe tomarse como una exportación.

Nuestro país está en condiciones de participar en dos de las modalidades de mayor crecimiento del turismo mundial, como son el turismo agrario y el ecoturismo. Asimismo, la ciudad de Buenos Aires tiene posibilidades de redoblar su atractivo turístico.

En este plano también es importante la experiencia realizada en Santa Cruz, donde la inversión pública se orientó a generar modernos complejos turísticos como Calafate.

El rápido crecimiento del turismo receptivo durante el 2004 demuestra de que es una de las palancas principales para abatir el desempleo.

E) CONTROLAR LA JORNADA DE TRABAJO Y CUMPLIR EL SEGURO DE DESEMPLEO

En Europa se ha experimentado la reducción de la jornada de trabajo para crear nuevos puestos de empleo. La tendencia en nuestro país ha sido inversa ya que junto al desempleo, se verifica un sobre-trabajo ilegal alentado por Hiper-mercados y otras empresas. Es posible, entonces, implementar un fuerte control estatal, que controle la jornada de 48 horas, las 36 horas semanales para las tareas insalubres y el descanso dominical.

Con solo hacer cumplir la legislación de trabajo vigente y los Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. se puede generar nuevos puestos de trabajo. Es necesario que funcione correctamente un Servicio de Inspección Laboral.

En cuanto al seguro de empleo creado por la Ley Nacional de Empleo, hoy es irrelevante por el fraude laboral y el trabajo en negro, alcanzando a menos del 6% de los desempleados. Es necesario rediseñar el seguro de desempleo, atendiendo a las situaciones de fraude laboral y a los despidos encubiertos.

F) RECONVERTIR EL PLAN "JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS"

Es necesario reconvertir la dinámica interna del mega-programa oficial, corrigiendo una serie de problemas y debilidades. Es necesario un debate sobre el acceso al mismo y sobre las contraprestaciones efectuadas.

Respecto al acceso se impone aumentar los controles para evitar que empleados públicos provinciales o municipales y agentes de las fuerzas de seguridad cobren el beneficio al no ser detectados en los registros de ANSES como personal ocupado. Esta situación fue denunciada por una Unidad Especial de Investigación en Seguridad Social y afecta a la gran mayoría de los Municipios bonaerenses.

Respecto a la contraprestación, también hay problemas. Gran parte de los beneficiarios no realizan tarea alguna, o simplemente realizan tareas de arreglo de calles. Faltan insumos, herramientas de trabajo, asesoramiento técnico y financiamiento para los grupos informales que se organizan alrededor del Plan.

Hay algunas orientaciones novedosas que se consideran viables para reconvertir el Plan "Jefes". Se trata de formar equipos de trabajo que presenten programas concretos de actividades coherentes con su preparación, y que reciban insumos y herramientas adecuadas de parte de los Municipios, asesoramiento técnico de empresas de la zona, y préstamos blandos o donaciones por parte de organismos crediticios. Se trata del Plan "Manos a la Obra" que entre el 2003 y el 2004 aprueba unos 27.000 proyectos productivos con 340.000 beneficiarios.

Pareciera que el PJH enfrenta un dilema de hierro. La alternativa es apuntar a un derecho universal al empleo, que adopta la forma de un empleo público de baja calidad,

similar al que funciona en la Provincia de San Luis, o desplazarse hacia una prestación focalizada en familias numerosas e indigentes.

Si bien la orientación última del programa apunta a fortalecer las familias indigentes nuestra opinión es diferente. Creemos más adecuado avanzar hacia un derecho universal con una contraprestación bien definida y controlada, al estilo de los “pico y pala” de la experiencia de San Luis. Esta opción reconoce algunas ventajas. En primer lugar fortalece la cultura del trabajo, genera una identidad definida y eleva la autoestima, porque una tarea manual o de supervisión, con ingresos de 330 o 450 pesos, con los consiguientes beneficios sociales (aguinaldo, vacaciones, obra social, ART, acceso a planes de vivienda) es efectivamente un empleo público remunerado, de escasa calidad, pero comparable con la mayoría de los puestos de trabajo que existen en las administraciones públicas de todo el país. En segundo lugar establece un piso para las ofertas salariales de los empleados privados, evitando abusos. En tercer lugar aumenta el consumo popular, lo que reactiva las economías regionales y el cobro de impuestos. En cuarto lugar opera como aprendizaje para empleos de mayor calidad para jóvenes y mujeres con dificultades para ingresar al mercado laboral. En quinto lugar el hecho de cumplir efectivamente seis o siete horas diarias de trabajo efectivo desalienta un segundo trabajo “en negro”. En sexto lugar permite ampliar las funciones del Estado, que dispone de recursos humanos para tareas de infraestructura, y apoyo al turismo o a la seguridad comunitaria. Finalmente, por tener como contraprestación un trabajo rudo y verificable, se atenúa el rechazo de los sectores medios a los “subsidios improductivos”.

Esta opción se puede profundizar corrigiendo las debilidades del modelo “puntano”. Por ejemplo se puede establecer una jornada más reducida u horarios especiales para estudiantes o madres con niños pequeños. O establecer cursos obligatorios de capacitación laboral que permitan a los beneficiarios obtener un mejor empleo en el futuro.

G) IMPULSO DE LA ECONOMIA SOCIAL

En los últimos tiempos en el Estado Nacional se verifica cierta reconversión de programas hacia la economía social y el desarrollo local. Hacia el 2000 en el Ministerio de Desarrollo Social, tanto el Programa REDES como el FONCAP empiezan a orientarse hacia el desarrollo local, y surge el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

(INAES) con su nueva estructura. Desde la Secretaría de Políticas Sociales, se plantea un fuerte impulso al desarrollo local y a la economía social.

La nueva tendencia se expresa claramente en los intentos de reconvertir el plan “Jefes” a través de micro-empresarios y de cooperativas de desocupados. En este marco surge el ya mencionado “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL MANOS A LA OBRA”. Aquí aparecen dos componentes claros: apoyo a micro-empresarios comunitarios con créditos y asistencia técnica, y una promoción federal de cooperativas y mutuales. El Plan contempla la inversión de 655 millones para el año 2004.

La promoción federal de cooperativas y mutuales contempla entre otras líneas de acción: 1) Línea crediticia desarrollada desde el FONCAP para cooperativas y mutuales, de manera de que actúen como micro-bancos locales y regionales 2) Convenios con Universidades Públicas para formar equipos técnicos interdisciplinarios de asistencia técnica y seguimiento y 3) Recuperación y fortalecimiento del Fondo de Educación y Promoción Cooperativa.

Respecto a la articulación con las Universidades Públicas se ha impulsado un “Foro Federal de Investigadores y docentes sobre la Universidad y la economía social en el desarrollo local”.

A su vez, la orientación hacia la economía social se expresa en el Programa de Emergencia Habitacional, uno de cuyos objetivos es: “Generar la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales”. Se impulsan cooperativas de 16 miembros como mínimo, que en un 75% estén formadas por beneficiarios del plan “Jefes”. También está previsto un Plan nacional de Obras Públicas, que debe incluir en las obras a realizarse, un 30% de beneficiarios del PJH.

La apertura de las políticas públicas hacia la economía social resulta interesante pero debe profundizarse. Es necesario avanzar, por ejemplo, hacia mayores niveles de articulación entre la Universidad y la economía social. Esta relación debe profundizarse a dos niveles, con la economía social tradicional o fundacional(las antiguas cooperativas y mutuales) y con la nueva economía social donde predominan las cooperativas de trabajadores y los micro-empresarios solidarios. También hay que avanzar hacia mayores niveles de articulación en el marco de una economía plural en el que co-existen el

sector público, el sector privado tradicional y los emprendedores de cooperativas y mutuales(García Delgado, D,2001; Elgue, M, 2002)

De alguna manera hay que utilizar la fuerte inversión social realizada como palanca del desarrollo. Y la vía parece ser dar un fuerte impulso a la economía social concebida como un sector importante y dinámico de la economía. En este sentido, cabe señalar que el peronismo histórico le asigna un rol estratégico a la “economía social”, ya que se asimila a una “tercera vía”(7).

2.2 Proyectos legislativos

Resulta evidente que el Plan para jefes de Hogar desocupados resultó una alternativa transitoria ante la profunda crisis social de 2001-2002, y que es necesario encontrar una salida institucional y de mediano plazo para el programa. Al respecto se han planteado diversas alternativas. Algunos coinciden en la búsqueda de un derecho universal de inclusión social. Otros apuntan a fortalecer la familia como eje del desarrollo social.

Veamos en primer lugar la posición del Frente Nacional contra la Pobreza(FRENAPO) que ya impulsó un plebiscito al respecto, y que tiene como motores a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), y a diversas organizaciones sociales. Una formulación de la propuesta de este Frente es la del economista y diputado Claudio Lozano quien a mediados del 2004 sostiene:

..”Es indispensable intervenir señalando que dado el nuevo contexto sigue siendo imprescindible una estrategia que combata la pobreza por vía de un proceso redistributivo que combine la instrumentación de un Seguro de Empleo y Formación de \$420 para los Jefes de Hogar desocupados, una asignación por hijo de \$65 y una asignación para los mayores sin cobertura de \$165. Los nuevos valores son consistentes con los efectos que la evolución de los precios tienen sobre la línea de pobreza. Asimismo, desde esta definición de carácter distributivo, debe seguir impulsándose la necesidad de garantizar estrategias que garanticen la universalidad en el acceso a la renta mínima para el conjunto de los hogares, debe enfatizarse la necesidad de defender el derecho de la inclusión de los menores con independencia de la situación ocupacional de sus padres potenciando la instrumentación de una asignación universal por hijo, y debe evitarse la consumación de procesos de fraude laboral, lo cual sólo puede hacerse si se disputa que la asignación de los fondos establecidos por el plan oficial sirvan para fortalecer circuitos de economía popular, estructurados bajo una lógica no mercantil sino de satisfacción de necesidades “(Lozano, C 2004)

Esta posición merece algunas observaciones. La primera es conceptual. No se trata de un “seguro” de empleo y formación, porque el concepto de “seguro” alude a contribuciones previas por parte de trabajadores activos. De hecho ya existe un seguro de empleo que rige

para los trabajadores “en blanco” y que tiene escaso impacto. Por lo tanto debe hablarse de un derecho de inclusión social, ya que la gran mayoría de los beneficiarios no han hecho aportes recientes a la seguridad social y merecen el aporte estatal por el solo hecho de ser ciudadanos. La segunda observación es de índole económica: Fijar el aporte estatal en 420 pesos requiere un análisis macro-económico al máximo nivel, ya que es obvio que esa suma define el “salario mínimo vital y móvil” previsto en la Ley de Contrato de Trabajo . La tercera observación es de carácter presupuestario: otorgar una prestación por hijo de 65 pesos mensuales como derecho universal requiere cálculos muy precisos y parece tener pocos antecedentes en el mundo. Mas razonable es una asignación universal para mayores de 70 años, que de hecho ya se está instrumentando a partir del 2004

Cabe agregar que en ésta línea argumental aparece recientemente una competencia entre los grupos de la izquierda tradicional, quienes fijan distintos montos del “seguro de empleo y capacitación”. En efectos, dirigentes como Nestor Pitrola(Bloque Piquetero) empiezan a reivindicar un “derecho universal” con un piso muy alto, lo que resta seriedad a la propuesta.

Una segunda propuesta a considerar es la del Senador Nacional Antonio Cafiero. Dicho legislador impulsó un proyecto de Ley sobre el Derecho familiar de inclusión social “Eva Perón” que consiste en darle rango legislativo al Plan “Jefes” que había salido por Decreto. Este proyecto fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores pero aún no ha sido tratado en Diputados, y tiene como particularidad que flexibiliza la contra-prestación laboral y dá importancia a la alimentación y educación de los hijos(Clarín, 6 de Enero 2004)

Esta propuesta mantiene la óptica de la Iglesia Católica y no trasciende a las limitaciones ya analizadas del Plan “Jefes”. Como ventaja surge que al ser aprobado por ley el Programa, resulta exigible su cumplimiento.

Una tercera propuesta sería reorientar la contraprestación del “Plan Jefes” hacia la obligación de los padres de garantizar que los hijos terminen la escuela Primaria(Recalde,H, 2004) o hacia tareas de salud, apoyo a la escolaridad e integración familiar(Caritas, 2004)

Las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional a fines del 2004 tienden a reorientar el Plan Jefes y dan mayor importancia al Plan Familias. De alguna manera se recogen sugerencias de la Iglesia Católica en el sentido de fortalecer la “unidad familiar”. La medida oficial apunta a traspasar alrededor de 750 mil madres con tres o más hijos del Plan Jefes de Hogar al Plan Familias, con el requisito de ocuparse de la salud y la

escolaridad de los niños. La proyección para el 2006 es que el primer plan se reducirá a unos 800.000 beneficiarios y que el segundo llegará a una cifra cercana a un millón de personas

Una cuarta propuesta, sostenida por el Partido ARI, impulsa un Fondo para el ingreso ciudadano de la Niñez, que establece distintos montos de acuerdo a la edad de los niños y adolescentes y se financia a través de una reforma tributaria.

Cabe recordar aquí que la Provincia de San Luis ratifica e institucionaliza el Plan de Inclusión Social “Trabajo para San Luis” a través de la Consulta popular celebrada el 22 de Agosto del 2004, cuyo resultado es un apoyo del 90% de los ciudadanos votantes al programa.

Mas allá de los reparos y críticas que pueden merecer las propuestas y experiencias mencionadas resulta necesario regular e institucionalizar la situación de mas de tres millones de beneficiarios de programas de empleo transitorios nacionales, provinciales y municipales.

3 LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO

La lucha contra el desempleo de masas y de larga duración que afecta a la Argentina no puede darse en un solo frente. Poco o nada se gana con cambiar de nombre al Ministerio de Trabajo o de crear algún organismo oficial nuevo para que se ocupe del tema. En rigor, la obsesión por crear empleo tiene que estar presente en todas las áreas del Gobierno, y todas las políticas públicas deben ser evaluadas no sólo en su relación con la reducción del deficits fiscal sino en su potencialidad para crear empleo. Tambien debe difundirse esta preocupación en la sociedad civil y en el mundo empresario. Hay que cambiar el criterio por el cuál un Gerente exitoso es el que obtiene ganancias con la menor cantidad de personal posible.

Para que gane terreno esta convicción hay que insistir en la idea de que no hay futuro para nadie si se mantiene el cuadro de hiperdesocupación . Como lo hemos expuesto, el elevado nivel de desempleo y exclusión social es letal para la seguridad pública, para el mantenimiento de la estructura histórica de nuestra seguridad social, para la armonía de los grupos familiares y para una convivencia civilizada. Si no logramos avanzar

en la lucha contra el desempleo en el horizonte aparece más marginalidad, mayor violencia e inseguridad, y una sociedad desintegrada.

En la lógica neoliberal el problema se “resolvía” con mayor represión, con seguridad privada y con la inmigración de una parte importante de nuestra población. En la lógica que proponemos, el problema se empieza a resolver si tomamos conciencia que generar empleo debe estar al frente en las prioridades de las políticas públicas y de las actividades de la sociedad civil.

Es necesario aplicar el concepto de “capital social” y realizar una convocatoria amplia a la participación popular. Esta convocatoria debe ser liderada por el Estado en base a una coordinación inter.-institucional, de las diversas agencias con ingerencia en la temática, y a una participación multisectorial. Se impone una suerte de Pacto social por el empleo que involucre a diversos sectores.

En las reformas constitucionales nacional y bonaerense de 1994 se consagra como objetivo del Estado alcanzar el pleno empleo. El pleno empleo es un gran organizador social, como lo demuestra la experiencia del peronismo clásico, período en el cual no hubo problemas de exclusión. Con alto nivel de empleo mejora el sistema de seguridad social (Obras Sociales, Jubilaciones), disminuyen los problemas de salud pública y los delitos contra la propiedad, de acuerdo a múltiples investigaciones (Beccaria, 2001).

Hay un argumento más para impulsar la creación de empleo como política de Estado. Se trata de pactos internacionales suscriptos por nuestro país, que tienen rango constitucional. Cabe mencionar el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, y el más reciente Protocolo de El Salvador.

Este último instrumento internacional establece el compromiso de los Estados firmantes de adoptar medidas que garanticen la plena efectividad del derecho al trabajo.

3.1 Experiencias exitosas

En la Argentina, avanzar hacia el pleno empleo es posible a partir de una fuerte política neokeynesiana basada en la obra pública, y en especial en las viviendas sociales y caminos. Aunque se trate de una “receta heterodoxa”, la experiencia realizada en algunas provincias parece concluyente.

A fines del 2004 se ha publicitado la experiencia de la Provincia de San Luis, que logra reducir el desempleo abierto al 3%. Este logro se obtiene en base a una combinación de obras públicas(en especial viviendas sociales) y de la implementación del Plan de Inclusión Social “Trabajo para San Luis”. En un año(2003-2004) se logra bajar el desempleo abierto de algo mas del 15% al 3%, y tambien se reducen los índices de pobreza e indigencia en una proporción mayor que la media nacional.

Cuadro Nro 15

Desempleo abierto, indigencia y pobreza en San Luis %(2003-2004)

	Desempleo abierto	indigencia	pobreza
2003	15,6	33,1	63,2
2004	3	15,1	43,3

Fuente: INDEC

Menos difundido pero aún mas exitoso es el caso de Santa Cruz, donde se llega a menos del 2% en el 2003

Otra vez, la información de INDEC sobre Río Gallegos(representativa de Santa Cruz) es muy ilustrativa. Al principio de la década del 90 el desempleo abierto de Rio Gallegos es un poco mas de la mitad que la media nacional, mientras que en el final de la década pasada y comienzos de la actual representa una sexta parte del promedio nacional.

Cuadro Nro 16

Tasa de desempleo abierto 1991-2002. Promedio nacional y Santa Cruz

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pais %	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5	15,4	16,4	21,5	15,4
Gallegos %	3,8	3,9	4,5	6,1	7,4	7,2	4,6	4,7	4,3	1,9	2,1	3,5	1,9

Fuente: Datos de INDEC.

En la experiencia de Santa Cruz es fundamental el impulso estatal a la obra pública. En una sociedad escasamente poblada, se construyen en los últimos periodos 900 viviendas por año, y se han generado unos 25.000 puestos de trabajo en la última década.

Sin embargo, a diferencia de San Luis, los índices de indigencia y pobreza son muy bajos, lo que alude a salarios e ingresos relativamente altos. En efecto, tomando los datos del primer semestre del 2003 y del 2004, no sólo aparece el pleno empleo técnico, sino que se registran los índices mas bajos de pobreza e indigencia de todo el país.

Cuadro 17 Desempleo abierto, indigencia y pobreza en Santa Cruz %(2003-2004)

	Desempleo abierto	indigencia	pobreza
2003	0,9	8,8	26,6
2004	2,2	3,4	16,8

Fuente. Datos de INDEC

Las dos experiencias mencionadas están muy lejos de la teoría del derrame y del esquema de un Estado ausente en lo económico-social. En ambos casos hay una actitud promotora del desarrollo del Estado provincial y una decisión política de impulsar la obra pública, y en particular caminos y viviendas sociales.

3.1 Reflexión final

Hemos demostrado que el desempleo de masas genera una serie de efectos sociales negativos, y que el camino para salir del laberinto no es flexibilizar las normas laborales. También hemos comprobado que los programas sociales de empleo transitorio se han rebelado inocuos para generar trabajo aunque han cumplido otras funciones de contención del conflicto social y la pobreza extrema.

Llama la atención la discordancia entre los objetivos explícitos de las normas que rigieron en los 90 y las funciones ocultas pero efectivas que cumplieron. Bajo una Ley Nacional de Empleo cuyo objetivo explícito era abatir el desempleo y el trabajo no registrado, llegamos a los niveles más elevados de desempleo y de trabajo no registrado de toda la historia argentina. Y bajo una presunta “reforma laboral” tendiente, en las declaraciones, a facilitar la contratación de trabajadores, llegamos a los niveles más elevados de precarización laboral.

Cuadro 18
Empleo precario
Mayo de 2002-En % sobre el total de ocupados-

Característica del empleo	Total	Ciudad de Buenos Aires	Partidos del Conurbano	Interior
Ocupados con empleo precario**	56,9	42,4	60,7	58,7
Asalariados sin jubilación	27,2	19,6	30,7	26,7
Subocupados	23,7	18,6	27,3	22,4
Ingresos de \$ 200 o menos	25,7	10,5	26,2	30,7
Changarines, temporarios	17,4	10,3	18,6	18,8
Servicio doméstico, construcción	13,2	5,2	15,1	14,4
Sobreocupados no calificados	9,8	6,0	10,6	10,5
Planes de empleo	2,4	0,4	2,8	2,7
Cartoneros y vendedores amb.	2,0	0,9	2,1	2,3
Club del Trueque	1,2	0,3	1,9	0,8

Fuente:INDEC

La precarización, que en el cuadro 18 es reflejada en plena crisis, no se resolverá rápidamente. Habrá que convivir un período largo con ella y avanzar gradualmente hacia

el horizonte del “trabajo decente” preconizado por la OIT. La prioridad debe ser recuperar la cultura del trabajo y la disciplina laboral antes de que una generación entera crezca en la informalidad.

Tampoco las normas que regularon los programas oficiales de “empleo transitorio”, y que todavía subsisten, muestran coherencia entre los fundamentos y los efectos concretos. Poco o nada permitieron avanzar en materia de “empleabilidad” y en concretar el “derecho el trabajo” previsto en pactos internacionales, mientras sus efectos concretos derivaron hacia funciones asistenciales y de contención social.

Estamos lejos de sostener la reducción del gasto social en políticas de empleo. Si bien en la Argentina la inversión social ha sido muy importante creemos que no estuvo a la altura de la profundidad de la crisis, y que hubo una orientación equivocada..

Durante el Gobierno de De la Rúa se redujo en forma drástica el gasto en empleo y esto se vinculó a la gran crisis social de Diciembre del 2001. Luego de las jornadas de protesta el gasto aumentó considerablemente. Solamente en el sub-programa PJH se gastaron mas de 3700 millones en el 2003, y a ello debe sumarse otras inversiones en los Programas PEC, Familias y Mayores. Pero no se avanzó demasiado en la reducción del desempleo.

Cuadro 19 Inversión del PJH, 2003

Subprograma: Plan Jefes de Hogar

- en pesos y magnitudes físicas -

Crédito Final	Gasto Devengado	% Ej.	Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	Meta Final	Meta Ejec.	% Ej.
3.755.988.928	3.713.765.693	98,9	Asistencia a Jefes de Hogar en Emergencia Ocupacional	Beneficio Mensual	22.800.000	25.098.991	110,1

Fuente: Ministerio de Trabajo

El problema pasa por cambiar la orientación de las políticas de empleo. Proponemos tres criterios básicos. El primer criterio es que el Estado debe jugar un rol muy activo y utilizar la herramienta de la promoción de la obra pública como carta fundamental. El segundo criterio debe ser reorientar el mega-programa social de tipo asistencial(el PJH), en el que se gastan cuatro mil millones de pesos anuales, en un programa universal unificado y con una contraprestación bien definida, que garantice una recuperación de la cultura del trabajo, eleve la autoestima e implique una primera experiencia en el mundo laboral para millares de excluidos. El tercer criterio debe ser desarrollar un pacto social

que permita generar empleo de calidad en distintos sectores de la economía, y en particular en segmentos dinámicos como son el turismo receptivo, la construcción y actividades vinculadas a la exportación.

Respecto al primer criterio insistimos en la idea de que la “población sobrante” no será absorbida en el corto plazo por el mercado y que el Estado debe jugar un rol activo. No solo se debe estimular la obra pública sino también aportar a la recuperación de fuentes de trabajo. Hace falta un Estado promotor, que se ocupe con transparencia de realizar obras de infraestructura, en base a una tecnología que ocupe la mayor cantidad posible de mano de obra.

La obra pública apoyada por el estado ha permitido un avance espectacular de la industria de la construcción, que alcanza el 20% en el 2004, y que absorbe mucha mano de obra.

También hace falta planificar y optimizar el proceso errático y espontáneo de recuperación de fuentes de trabajo. En las décadas del 60 y 70 el Estado intervenía empresas con el solo objetivo de preservar la fuente de trabajo. En los 90 han sido los trabajadores en forma espontánea quienes han logrado recuperar y poner en marcha una serie de fábricas o empresas quebradas o abandonadas por sus dueños.

Este proceso debe ser orientado y apoyado por el Estado a través de una coordinación inter.-institucional que garantice apoyo técnico y financiero, resuelva problemas legales, y ejerza niveles de seguimiento y control.

En este aspecto, también cabe recordar que algunos gremios son propietarios de importantes empresas y que desde los años 50 se ha venido gestando un sector de “propiedad obrera” que es muy poco conocido y reconoce escasos controles. No se trata de criticar la posibilidad de que los sindicatos manejen empresas, sino de señalar que existe una burocracia sindical que no ha optimizado la posibilidad de emplear a sus propios afiliados.

Respecto al segundo criterio sabemos que es mal visto en los organismos internacionales elevar el empleo público. Pero pensamos que es la única forma de compatibilizar la continuidad de programas de empleo con la consigna de la OIT de “trabajo decente”. Por otra parte una contraprestación disciplinada y eficiente fortalece la cultura del trabajo, evita enfrentamientos con los sectores medios y diluye la posibilidad de manipulación que tienen pequeños grupos de izquierda sobre beneficiarios de los planes sociales. Esto último no es menor porque durante el 2004 aumentan los cortes de rutas y piquetes organizados por organizaciones de la izquierda tradicional, y se produce una reacción negativa de la mayoría de la población(8)

Respecto al tercer criterio es fundamental algún tipo de Consejo nacional del empleo, con participación multisectorial . Se requiere una participación interinstitucional de los poderes públicos y una fuerte presencia de la sociedad civil y el empresariado. Esto permitirá instalar el problema como la principal cuestión de Estado y producir un fenómeno de enérgica intervención estatal y amplia participación de la sociedad civil.

Estos criterios se deben plasmar en normas(leyes, decretos, programas), que expresen el aprendizaje colectivo ante la gran crisis y que reflejen nuevos consensos y pactos. Pero esta vez, no es admisible-nunca debió serlo- que las nuevas normas reproduzcan los clichés del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, cuyos “borradores” llegaron con demasiada frecuencia al Congreso de la Nación durante los años 90. Por el contrario, es más saludable inspirarse en el arduo camino recorrido para emerger de la gran depresión de 1998-2002, y tomar como referencia algunas experiencias exitosas de nuestro propio país.

Así como la Argentina sorprendió a la comunidad internacional con un rápido crecimiento luego del default, debe encontrar un camino propio para abatir el desempleo. En ese camino es fundamental una reflexión jurídica creativa. Como nunca en la historia del pensamiento contemporáneo sociología y derecho se necesitan mutuamente. En el caso de la Argentina es imprescindible encontrar algún tipo de regulación jurídica protectoria para los tres millones de beneficiarios de los programas de empleo transitorio.

Hacia fines del siglo XVIII a esos trabajadores sin protección legal, en Francia el Abate Sieyes, los calificaba como “instrumentos bípedos, sin libertad, sin moral, que sólo poseen manos que ganan poco y un alma absorta”(9) A principios del siglo XXI , en la

Provincia de San Luis, a pesar de que representan un cuarto de la población activa del distrito, se los ha bautizado como “los pico y pala”(10). En momentos en que nadie discute que el trabajo forma parte de los derechos humanos fundamentales, es urgente diseñar una protección jurídica para los excluidos que participan en programas de empleo transitorio.

Una visión panorámica de la situación de los más de tres millones de argentinos que participan de los programas de empleo transitorio revela que no se cumplen los niveles mínimos de protección previstos en Pactos internacionales como el Protocolo de El Salvador.

Los programas nacionales como PJH, PEC y Familias, cuya contraprestación es muy difusa, no tienen asistencia médica, ni cobertura de accidentes de trabajo. La mayoría de los programas de empleo provinciales proveen asistencia médica y seguro por accidentes de trabajo, pero no tienen previsto aporte jubilatorio. Todos los programas, nacionales y provinciales, tienen una contraprestación dineraria muy inferior al salario mínimo vital y móvil.

Cuadro 20 Programas de empleo y beneficios sociales(2003)							
Programa	asign.\$	hs trabajo	atención méd.	seguro acc.	aguinaldo	vac.	jub.
PJH-PEC	150		no	no	si	no	no
Familias	200		no	no			
San Luis	330	8 x dia	si	si	si	si	no
Cap.Fed.	200		si	si	no	no	no
Pcia. Bs As	190		no	no	no	no	no
Córdoba	250	8x dia	si	si	si	si	si
La Pampa	200	4 o 5 x dia	si	si	no	no	no
Santa Fé	100	15x sem	no	no	no	no	no
Catamarca	160	20 x sem		si	no	no	no
San Juan	200	132 x mes	si	si	no	no	no
Chubut	170	6 x dia	si	si	no	no	no
Neuquen	150	4 x dia	si	si	no	no	no
Santa Cruz	205	8 x dia	si	si	no	no	no

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Ya hemos dicho que en esta situación hay alrededor del 25% de la población en edad de trabajar. Es urgente establecer una regulación jurídica nacional que garantice los compromisos contraídos en Pactos internacionales.

Por eso es pertinente cerrar esta Tesis de Sociología Jurídica con la opinión del sociólogo francés Robert Castel, que encabeza uno de sus últimos artículos de la siguiente manera:

...”El análisis de las transformaciones del trabajo desde una perspectiva histórica muestran que la referencia al derecho es absolutamente esencial para caracterizar el lugar que ha ocupado y ocupa el trabajo en la sociedad.....Desde un punto de vista sociológico nada parece más urgente que la movilización de la reflexión jurídica para intentar enfrentar la degradación actual de las condiciones de trabajo” (11)

Notas

1) Hay un trabajo inédito de Carlos Vilas y varios informes de la Consultora Nueva Mayoría, que desde distintas ópticas teóricas coinciden en esta función de contención. Sobre el vínculo entre los “planes” y lo electoral véase mi artículos sobre las elecciones del 2003 en Informe IEFE de Junio del 2003.

2)Conf. Cieza, Daniel “El debate sobre el fin del trabajo y alternativas para abatir el desempleo” en Revista del IDEAR nro 2, Bs As. 2003

3)Esta estimación es planteada por economistas como Jose Sbatella y Roberto Frenkel en distintos trabajos.

4)El shock de la obra pública fue planteado en la campaña de Kirchner

Véase “Conversaciones entre Nestor Kirchner y Torcuato Di Tella. Después del Derrumbe” Ed. Galerna, Bs As, 2003.

5) En el 2004 se recuperan talleres y ramales ferroviarios en Tafi Viejo, Tucumán-Concepción y el Tren Sanitario Alma.(Argentinos, Nro 1, 2004)

6) Un análisis realista del tema puede verse en Sancha, José “Recuperación de fuentes de trabajo a partir de la autogestión de los trabajadores” en Realidad Economía Nro 183, IADE, Bs. As., 2001

7) En los discursos de Perón durante 1946-55, en el Segundo Plan Quinquenal, y en los artículos e J.W. Cooke de 1955 se utiliza el concepto de “economía social” como tercera vía. En el interregno 1973-1975 vuelve a impulsarse un sector público y social de la economía. A su vez, la burocracia sindical peronista utiliza la “propiedad obrera” con fines de casta, pero controla diversos recursos a través de las Obras Sociales, Cooperativas, Empresas sindicales y sistemas de propiedad participada. Sobre el tema puede verse Elgue, Mario y Cieza, Daniel “La economía social y el peronismo clásico” CES, Bs As, 2004

8) Las encuestas de opinión marcan a mediados del 2004 un avance de la opinión negativa sobre los piquetes y el Ministro del Interior, Aníbal Fernández, propuso “palas” y no palos para enfrentar a los piqueteros.

9) Citado por Castel, Robert en “las trampas de la exclusión” Ed. Topía, Be As, 2004,p.55

10) Conf. Diario de la República de San Luis, varias ediciones.

11) Castel, Robert “Las trampas de la exclusión” op. cit, p.53

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo “¿Adios al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo” Ed. Antidoto, Bs As, 1999
- Baratta, Alessandro “Criminología crítica y crítica del Derecho Penal, Siglo XXI, 2002—
- Battistini, Osvaldo(coord.) “La atmósfera incandescente” Es. Economía y Sociedad, Bs As, 2002
- Baylos, Antonio “Derecho del trabajo: modelo para armar” Ed. Trotta, Madrid, 1991
- Beccaria, Luis Empleo e integración social FCE Bs As. 2001
- Bronstein, Sergio “Reforma laboral en América Latina: evolución y tendencias recientes” OIT, Costa Rica, 1996
- Candia, Jose Miguel “América Latina: Modernización capitalista y reforma neoliberal” en Cieza, Daniel(comp.) “La encrucijada del desempleo ante el tercer milenio H.C.D, La Plata, 2000.
 - Tesis de Doctorado en UNAM(inédita)
- Capón Filas, Rodolfo “Actas del Equipo Federal del Trabajo, 1990-1995
- Caro Figueroa, Armando “Empleo y reforma laboral “ en Encrucijadas UBA Nro 4, Bs As, 1996
- Cappelletti, Beatriz, “Antecedentes históricos argentinos(1943-1976) de organismos de participación” en Rev. De Trabajo Nro 6, MTySS Bs As, 1995
- Carrera, Íñigo y Celia Cotarelo, "La protesta en Argentina (enero-abril de 2001)", OSAL, n. 4, CLACSO, Buenos Aires, junio de 2001.
- Castel, Robert “La metamorfosis de la cuestión social- Una crónica del salariado” Piados, 1997, Bs. As
 - “Las trampas de la exclusión” Ed. Topía, Be As, 2004,
 - “La inseguridad social” Ed. Manantial, Bs As, 2003
- Centro de Estudios Legales y Sociales “Plan Jefes y Jefas. Derecho social o beneficio sin derechos”, Bs As. Mayo 2003
 - “El Estado frente a la protesta social, 1996-2002,” Siglo XXI, Bs As, 2003

-**Cieza, Daniel** - Estudio Preliminar. Programas oficiales de empleo y capacitación en la Provincia de Buenos Aires” H.C.D. La Plata, Agosto de 1998

“ De la cultura del trabajo al malestar del desempleo. Desarrollo económico y conflicto laboral en la Argentina” CREALC-H.C.D. C.E.D., Bs As, 2000.

“Análisis del desempleo y la exclusión social. Derecho familiar de inclusión social” en revista del IDEAR nro 1, Bs As. 2002

“La coyuntura electoral 2003” en informes iefe Junio 2003

- **Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo latinoamericano** “Mercados laborales en los 90: Cinco ejemplos en America Latina” F. Adenauer, Bs. As. 1997

-**Cornaglia, Ricardo** “El papel de la intermediación en la precarización laboral” en Daniel Cieza, comp. “El desempleo Hoy, H.C.D. La Plata, 1999

“Cruels efectos del economicismo en el juicio por infortunio obrero” A.A.L. Bs. As. 1994

-**Comisión para la Cooperación Laboral. Acuerdo de Cooperación laboral de América del Norte(ACLAN)** “Los mercados del trabajo en América del norte. Un estudio comparativo”, ACLAN,EE.UU, 1997.

-**Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana** “ Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90.” Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales. Vol. 39 N154. Julio Septiembre de 1999

-**Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana**“Política social y regulación de la fuerza de trabajo”. Cuadernos médico sociales número 65-66. 1996

-**Correas, Oscar** El concepto de Sociología Jurídica, en Crítica Jurídica, BUAP, México, 1993

-**Cremonte, Matías** et al “Reforma Laboral :Ajuste o democracia?” CTA, Bs As.,2000

-**Del Percio, Enrique** “Seguridad sustentable y conflicto social en la Provincia de Buenos Aires. Cuando el orden es fruto de la justicia” en Milenio, Nro 2, UNSAM-INAP, Bs. As. 1998

-**De Buen, Nestor** en Relaciones laborales en A.L., Venezuela, 1990

-**De la Garza, Enrique** “Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo” F.C.E., México, 2000.

-**Dejours, Christophe** “Trabajo y desgaste mental” Humanitas, Bs As. 1990

-**Delich, Francisco** “El desempleo de masas en la Argentina” Ed. Norma, Bs As, 1997

-**De Tejada, Gregorio**, Los Consejos Económicos y Sociales, MTE, Madrid, 1992

- Durán Lopez, Francisco** " Consejo Económico Social, representación de intereses y participación de los agentes económicos y sociales" en Rev. de Trab. Nro 6, MTSSA, Bs As, 1995.
- Elgue, Mario y Cieza, Daniel** "La economía social en el peronismo histórico" CES, UBA, Bs As, 2004
- Etala, Carlos Alberto** "La regularización del empleo no registrado" Errepar, Bs As, 1993.
- Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente** " Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989- 1995). Desarrollo Económico vol.37.Número 148. Enero-marzo de 1998.
- Feijóo, María del Carmen** "Nuevo país, nueva pobreza". FCE. Bs As. 2001
- Feres, María Ester** "Estrategias contra el desempleo: éxitos y consecuencias no deseadas. El caso chileno" Dir. de Empleo, Santiago, 1998
- Fernandez, Arturo.** "Nuevas proyecciones de la empresa y la flexibilización laboral". En: Aportes, Nro. 5, 1996.
- Ferrante, Juan** "Reflexiones en torno al trabajo y la política: los cambios en la conformación del trabajador colectivo" en Lozano, Claudio(comp.) El trabajo y la política en la Argentina del fin de siglo" EUDEBA-CTA-UBA, Bs As. 1999
- Fina, Lluís** "El problema del paro y a flexibilidad del empleo. Informe sobre un debate" MTSS, Madrid, 1991
- Fontana, Beatriz** "Derecho del trabajo, modos de producción y especialización productiva. Aportes al debate sobre la flexibilización laboral" en Lozano, C. (comp.) El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo" Eudeba-CTA_UBA, Bs.As. 1999
- Forrester, Viviane** "El horror económico " F.C.E. México, 1997
- **García Delgado, Daniel** "Hacia un nuevo modelo de gestión local" FLASO-UBA, 1997
- Gautie, Jerome y Neffa, Julio (comps)** "Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos" Ed Lumen-Humanitas, Bs. As., 1998
- Gershanik, A y Mercer, H** "El dolor de la marginación. Impactos sobre la salud" en Encrucijadas UBA Nro 4 Bs As, 1996
- Grefe, Xavier** "Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo" MTSS, Madrid, 1990.

- Gilly, Adolfo** "Entre Babel y la ciudad futura" en Cuadernos del Sur Nro 20. Trabajo y no trabajo, México D.F. 1995
- Giordano, Osvaldo y Torres,Alejandra** "Estudio sobre el proyecto de Reforma Laboral". MTSS 1994
- Godio,Julio et al** "La incertidumbre del trabajo"Ed. Corregidor, Bs As.1998.
- Godio, Julio** "Sociología del Trabajo y política" ATUEL, 2001,Bs As.
- Gorz, André** "Estrategia obrera y neocapitalismo" Ed ERA, México,1969
"Miserias del presente. Riquezas de lo posible" Bs As, Paidos,1998
- Grassi, Estela et al** "Políticas sociales Crisis y ajuste estructural" Ed. Espacio, Bs As.1994
- Guasch, J. Luis** "Reforma laboral y creación de empleo: la agenda incompleta de los países de América Latina y el Caribe"CIEDLA, Bs As, 1998
- Haya de la Torre, Agustín**"El modelo neoliberal autoritario en el Perú:sus efectos sociales En Daniel Cieza(comp.) La encrucijada del desempleo en el tercer milenio,HCD,La Plata1999
- Instituto de Estudios Económicos y Fiscales (I.E.F.E)** "Empleo, desempleo y programas oficiales. La experiencia reciente" Informe iefe Nro 80, La Plata, 1998.
- Isuani,Ernesto** "Política social y dinámica política en América Latina. Nuevas respuestas para viejos problemas..?". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Volumen 32, abril-junio de 1992.
- Isuani, Ernesto** "Los orígenes conflictivos de la seguridad social" CEAL, Bs As,1985.
- Kliksberg, Bernardo** "Desocupación y exclusión en América Latina" en Encrucijadas UBA, Nro 2 Bs As 2000.
- Korsch, Karl** "Lucha de clases y derecho del trabajo "Ed. Ariel, Barcelona, 1980
- Kornblit, Ana Lía** "Aporte de la psicología social a la problemática del trabajo en la sociedad argentina" en Panaia, Marta "Trabajo y empleo. Un abordaje interdisciplinario" EUDEBA, Bs As.1996
- Laurell, Asa Cristina,y Mussot, Luisa** "El empleo y los nuevos modelos de Relaciones laborales y del seguro social " en Daniel Cieza(comp.) La encrucijada del desempleo en el tercer milenio, HCD, La Plata1999
- Lobato, Mirta y Suriano,Juan** "La protesta social en la Argentina"FCE,Bs As,2003
- Lo Vuolo, Rubén** "Economía global y nuevas formas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social", en Sistemas de protección social en un mundo globalizado. CIEPP- D.S.E. 1998
- Lozano, Claudio(coord.)** " El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo" Eudeba, Bs AS, 1999

- Lozano, Claudio** Diversos artículos publicados en boletines informativos del Frente Nacional contra la pobreza y la CTA, Bs As, 2003-2004
- Maninat, Jean**, Ponencia para el Seminario "Experiencias internacionales en materia de Empleo" realizado por la Legislatura Veracruzana, México, en Julio del 1999.
- Marshall, Adriana** "La reforma laboral genera empleo? En Encrucijadas UBA, Nro 4, Bs. As.1996
- Marshall, Adriana** "Para que sirve la reforma laboral? Si se propuso crear mas empleo fracasó" en Encrucijadas UBA Nro 2 del 2000.
- Martinez, Daniel y Tokman, Víctor** "Efectos de las reformas laborales: Entre el empleo y la desprotección" en Flexibilización en el margen, la reforma del contrato de trabajo. OIT. 1999
- Matraj, Miguel** "Paradigmas en salud mental y trabajo" en Panaia, Marta (comp.) "Trabajo y empleo. Un abordaje interdisciplinario" EUDEBA, Bs As. 1996
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España (MTSS)** "La política de empleo en España" MTSS, Madrid, 1995.
- Monza, Alfredo** "Evolución reciente y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina". En: Aportes, Nro. 5, 1996
- Molina Ramos, Gustavo** "Las características y los principios del derecho del trabajo" en Revista Crítica Jurídica, Ed. UAP, Puebla, 1987
- Murillo, Victoria** "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales. Vol 37 N147. Octubre – Diciembre de 1997.
- Neffa, Julio César et al** "Exclusión en el mercado de trabajo. El caso de Argentina" OIT. Fund. Ford, Santiago de Chile, 1999
- Neffa, Julio et al** "Actividad, empleo y desempleo" Asoc. Trabajo y Soc. , Bs As., 2000
- O.I.T** "El sistema argentino de relaciones laborales" MTSS, Madrid, 1995
- OIT** "El empleo en el mundo", Ginebra, 1998-2003
- **Ojeda Aviles, Antonio** "Los Consejos Económicos y sociales" Ed. Trotta, Madrid, 1992)
- Plantamura, Vitangelo** "Trabajo y comprensión del mundo" O.I.T. Montevideo 1999
- Petrantonio, María Marcela** "Herramientas locales para generar empleo y ocupación" H.C.D. La Plata, 1998.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) “Programas de empleo transitorio. La experiencia de Barrios Bonaerenses. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos”,La Plata, 1999.
- Programa Permanente de Estudio del mercado laboral en la ciudad de Buenos Aires “El mercado de trabajo en la ciudad de Buenos Aires” PROEMEL, Bs As,1999.
- Recalde, Hector “Política laboral 1989-1995, Bs As, 1995
- Rifkin, Jeremy “El fin del trabajo “ Paidos, Bs As,2001
- Repetto, Fabián Notas para un análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. Perfiles Latinoamericanos. FLACSO 1998
- Rodgers,Gerry et al “El trabajo precario en la regulación del mercado laboral, crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental”Ed. Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España. 1992.
- Salvia, Agustín Ponencia al Congreso nacional del INET , Bs As, Agosto 2003
- Sancha, José “Recuperación de fuentes de trabajo” en Realidad Económica Nro 183, Bs As,2001
- Schlemenson,Aldo, “Hombres no trabajando” en Encrucijadas” Revista de la UBA, Bs As. 2000)
- Suarez Godoy,Enrique “San Luis, una política social diferente” Gob. de San Luis, 2004
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo- Ciudad de Buenos Aires “Programa de Nuevos Roles Laborales
- Scribano, Adrián y Federico Schuster, "Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura", *OSAL*, n. 5, CLACSO, Buenos Aires, septiembre de 2001.
- Seoane, José y Emilio Taddei, "Protesta social, ajuste y democracia: la encrucijada latinoamericana", *OSAL*, n. 4, CLACSO, Buenos Aires, junio de 2001
- Spyropoulos, Georges “Las relaciones de trabajo en Europa tendencias Actuales y perspectivas futuras” PIETTE-CONICET,1997
- Svampa, Maristella et al “Entre la ruta y el barrio”Ed. Biblos, Bs As. 2003
- Tremblay, Diane-Gabrielle “Políticas de empleo y calificación en Québec en Revista Tercera Edición Año III Nro 5, Junio 2000, La Plata
- Vega Ruiz, María Luz “La Reforma Laboral en América Latina” OIT. 2001
- Vazquez Vialard, Antonio “El trabajo humano” EUDEBA, 1979

- Vilas, Carlos "La Democratización fundamental" CONACULTA, Mex, 1995
- Villareal, Juan "Trabajo, exclusión y política" en Lozano, C (comp.)
"El trabajo y la política... op. cit
- Villanueva, Ernesto(comp..) "Conflicto obrero", UNQ, 1994
- Wainer, Valeria y Montes Cató, Juan "Flexibilización de la jornada de trabajo en el marco de la desregulación del mercado laboral. Revista época año 2 número 2. Noviembre de 2000
- Wallace, Santiago "Salud y trabajo. Industria cervecera y prácticas históricas de los trabajadores de la Quilmes" En Enfoques desde el Sur, CELSO Bs As, 1992

Fuentes

A) Organismos nacionales

***Instituto Nacional de Estadísticas y Censos(INDEC)**

-Encuesta Permanente de Hogares

***Ministerio de Economía**

-Informes sobre gasto social consolidado.

***Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

-Informes de la Dirección de Política Criminal.

***Ministerio del Interior**

Informes de la subsecretaría de Seguridad Interior.

***Ministerio de Desarrollo Social**

-Informes del SIEMPRO

***Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

-Revista de Trabajo

-Boletín Electrónico Temas de Trabajo

-Informes Estadísticos

B) Organismos provinciales

***Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**

-Informes de la Subsecretaría de Trabajo.

-Informes del Ministerio de Seguridad.

-Expedientes de la H. Cámara de Diputados

- Expedientes Departamento judicial Quilmes

***Gobierno de la Provincia de San Luis.**

-Informes del Ministerio de la Cultura del Trabajo

- Informes del Ministerio de la Legalidad

***Gobierno de la Provincia de Santa Cruz**

-Informes de la Casa de Santa Cruz en Buenos Aires

***Intervención Federal en Santiago del Estero**

-Informes de la Secretaría de Derechos Humanos.

***Gobierno de la Provincia de Córdoba**

C Diarios

Nacionales

Diario La Nación

Diario Clarín

Diario Página 12

Diario Ambito Financiero

Infobae

Diario Crónica

Diario El Popular

Provinciales

Diario de la República(SanLuis)

La Voz del Interior(Córdoba)

Los Andes(Mendoza)

Diario El Dia(La Plata)

Diario El Sol(Quilmes)

Rosario 12 (Santa Fé)

- Índice de Cuadros

Cuadro 1 Problemas de empleo: desempleo abierto y sub-ocupación horaria, 1991-2002, en %	40
Cuadro 2 Desempleo, sub-empleo y sub-ocupacion oculta en Argentina(2002)	42
Cuadro 3 Calidad del empleo(en %,1991-2002)	45
Cuadro 4 Evolución del delito en la Ciudad de Buenos Aires,1980-1998	93
Cuadro 5 Evolución de delitos contra la propiedad en el país(1990-2001)	95
Cuadro 6 Menores encausados. Gran Buenos Aires 1983-1999	96
Cuadro 7 Aumento de las detenciones en el Gran Bs As(2001-2002)	97
Cuadro 8 Evolución de los beneficiarios de planes de empleo nacionales (1996-2003)	129
Cuadro 9 Hechos de protesta en el 2002	131
Cuadro 10 Sintesis comparativa entre programas nacionales de empleo	146
Cuadro 11 Programas de empleo y beneficiarios(2002-2003)	147
Cuadro 12 Incidencia del PJH en el desempleo abierto	161
Cuadro 13 Mapa político de los piqueteros	163
Cuadro 14 Cortes de rutas y vias públicas(1997-2003)	165
Cuadro 15 Desempleo abierto, indigencia y pobreza en San Luis %(2003-2004)	201
Cuadro16 Tasa de desempleo abierto 1991-2002. Nacional y Santa Cruz	202
Cuadro 17 Desempleo abierto, indigencia y pobreza en Santa Cruz % (2003-2004)	202
Cuadro 18 Empleo precario-2002	203
Cuadro 19 Inversión en el PJH-2003	204
Cuadro 20 Programas de empleo transitorio y beneficios sociales-2003	207

Índice de Graficos

Grafico 1 Evolución de los conflictos laborales en la Argentina por lustroa 1980-2000	84
Grafico 2Evolución del delito en el país(1991-2001)	94
Grafico 3 Estructura de los delitos denunciados en el 2001	96
Grafico 4 Conflicto sindical y cortes de rutas	100

INDICE GENERAL

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN P. 5

1) EL PROBLEMA PLANTEADO. 1.1 HIPÓTESIS PRINCIPALES.1.2 PLANTEAMIENTO OPERATIVO 1.3 FUNDAMENTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y MARCO TEÓRICO.1.4 UNA MIRADA DESDE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA.....	5.
.2) EL TRABAJO HUMANO EN LA HISTORIA MODERNA. 2.1 LA CONCEPCIÓN MATERIALISTA.2.2 LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA.	10
3)AUGE Y CRISIS DE LA CULTURA DEL TRABAJO. SU EXPRESIÓN EN LA ARGENTINA.3.1 EL TRABAJO Y EL ESTADO SOCIAL EN LA ARGENTINA.3.2 CAMBIOS EN EL FIN DEL SIGLO XX. 3.3 EL CASO ARGENTINO : DELA CULTURA DEL TRABAJO A LA PRECARIZACIÓN.....	14
4) DISTINTAS TEORÍAS SOBRE LA CRISIS DEL MUNDO DEL TRABAJO. 4.1 LA TEORÍA CRÍTICA Y EL FIN DE LA UTOPIÁ DEL TRABAJO.4.2 RIFKIN Y EL FIN DEL TRABAJO.4.3 ANALISIS DEL OBRERISMO. ESTADO Y POLÍTICA DE EMPLEO.....	24
5 CONFLICTO Y ROL DEL DERECHO DEL TRABAJO: DOMINACIÓN, CONTROL SOCIAL Y LEGISLACIÓN EN LA ARGENTINA.5.1 TRANSACCIONES POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN SOCIAL. 5.2 GRUPOS ECONÓMICOS Y CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN SOCIAL 5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS , “CONTENCIÓN SOCIAL” Y APOYO ELECTORAL.....	28.

CAPITULO 2 DESOCUPACIÓN DE MASAS Y POLITICAS DE EMPLEO P. 34

1 EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL MUNDO 1.1 EL DESEMPLEO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS. 1.2 EL DESEMPLEO EN LOS PAÍSES PERIFÉRICOS.....	34
2 EL DESEMPLEO EN LA ARGENTINA.2.1 MEDICIONES SOBRE DESEMPLEO ABIERTO Y SUB-EMPLEO HORARIO. 2.2 DIAGNÓSTICOS ALTERNATIVOS 2.3 EL ENFOQUE SOBRE LA CALIDAD DEL EMPLEO.....	37
3 LA POLÍTICA DE EMPLEO SEGÚN LA O.I.T. 3.1 EL DIÁLOGO SOCIAL. 3.2 POLÍTICAS ACTIVAS EN AMÉRICA LATINA. 3 LA AGENDA DE LA OIT PARA LATINOAMÉRICA.....	45
4 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EUROPA. 4.1 POLÍTICA COMUNITARIA DE EMPLEO. 4.2 ACCIONES PARA EL EMPLEO 4.3 LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL.	53
5.LA POLÍTICA DE EMPLEO EN AMÉRICA 5.1 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESTADOS UNIDOS 5.2 LOS CONSEJOS REGIONALES DE CANADÁ 5.3 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA. 5.4 CASOS EXITOSOS: CHILE Y MÉXICO.	63
6 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. 6.1 NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEYES NACIONALES 6.2 PROGRAMAS DE EMPLEO TRANSITORIO. 6.3 EL DESARROLLO LOCAL.....	72

CAPÍTULO 3 EL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN Y SU INFLUENCIA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA CONVIVENCIA SOCIAL **P. 76 1**

1	EL CASO ARGENTINO Y ESTUDIOS COMPARADOS.1.1 EMPLEO Y DERECHOS SOCIALES .1.2 EMPLEO Y SALUD: LOS APORTES DE DEJOURS.1.3 MERCADO DE TRABAJO Y CÁRCELES: UN TEMA RECURRENTE.	76
2	DESEMPLEO, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL 2.1 TRABAJO Y POBREZA 2.2 DESEMPLEO Y ACCIÓN SINDICAL 2.3 PROBLEMAS DE EMPLEO Y SEGURO SOCIAL. ...	82
3	EMPLEO Y PROBLEMAS DE SALUD PÚBLICA 3.1 PROBLEMAS DE EMPLEO Y SALUD MENTAL. 3.2 LA SALUD OCUPACIONAL.....	86
4	DESEMPLEO Y SEGURIDAD PÚBLICA. 4.1 DESEMPLEO Y CÁRCEL. 4.2 DESEMPLEO Y FORMAS DE PROTESTA SOCIAL.....	91
5	DESEMPLEO Y POLÍTICA 5.1 DESEMPLEO Y AUTORITARISMO 5.2 DESEMPLEO Y VOTO....	100.

CAPITULO 4 LA REFORMA LABORAL EN LA ARGENTINA Y EL EMPLEO **104**

1	LA REFORMA LABORAL: EL DEBATE PLANTEADO.1.1 LA POSICIÓN FLEXIBILIZADORA. 1.2 LOS CRÍTICOS AL MODELO NEOLIBERAL.....	104
2	LA LEY NACIONAL DE EMPLEO Y REFORMAS A LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO.2.1 LA LEY NACIONAL DE EMPLEO. 2.2 REFORMAS A LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO.....	109
3	REDUCCIÓN DE CARGAS SOCIALES Y COSTOS DE ACCIDENTES DE TRABAJO. 3.1 LA REDUCCIÓN DE CARGAS SOCIALES. 3.2 REFORMAS DE LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO.....	114
4	EFFECTOS DE LAS REFORMAS. 4.1 SEGMENTACIÓN Y FRAGMENTACIÓN. 4.2 TRABAJO EN NEGRO. 4.3 AUMENTO DEL COSTO LABORAL. 4.4 DURACIÓN DE LA JORNADA.	117

CAPITULO 5 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS CRÍTICO. **P 126**

1	LOS PROGRAMAS OFICIALES DE EMPLEO EN LA ARGENTINA 1.1 CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y PROGRAMAS DE EMPLEO. 1.2 FUNCIONES MANIFIESTAS Y “LATENTES” DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO TRANSITORIO.	126
2	LOS PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES EN LOS 90. 2.1 LOS PROGRAMAS NACIONALES. 2.2 PROGRAMAS PROVINCIALES 2.3 PROGRAMAS MUNICIPALES	133

3 EL DERECHO FAMILIAR DE INCLUSIÓN SOCIAL O PLAN PARA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS 3.1 LA NORMATIVA. 3.2 ANÁLISIS CRÍTICO. 3.3 EL IMPACTO	136
4 PANORAMA GENERAL 4.1 DEBATES 4.2 INTENTOS DE RECONVERSIÓN 4.3 NUEVAS EXPERIENCIAS. EL CASO DE SAN LUIS	145

CAPÍTULO 6 PROGRAMAS DE EMPLEO Y CONTROL SOCIAL P. 157

1 PROGRAMAS DE EMPLEO Y CONTROL SOCIAL. 1.1 HEGEMONÍA POLÍTICA Y CONTROL TERRITORIAL 1.2 PREVENCIÓN DEL CONFLICTO.	157
2 IMPACTO DE LOS PROGRAMAS OFICIALES EN LA INDIGENCIA Y EN LA POBREZA 2.1 ANALISIS ESTADÍSTICOS. 2.2 EFECTOS PSICOLÓGICOS	160
3 DESEMPLEO Y PROTESTA SOCIAL 3.1 CAMBIOS EN LA INTENSIDAD DE LA PROTESTA SOCIAL. 3.2 PROGRAMAS DE EMPLEO Y PROTESTA SOCIAL.	162
4 CAMBIOS EN LA RESPUESTA ELECTORAL ENTRE 2001-2003. 4.1 LAS ELECCIONES EN EL 2001 Y EL VOTO "BRONCA". 4.2 LAS ELECCIONES DEL 2003.	167

CAPÍTULO 7 UN ESTUDIO DE CASO P. 174

1 UN ESTUDIO DE CASO: LOS TRABAJADORES CERVECEROS DE QUILMES. 1.1 CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES 1.2 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA EMPRESA DURANTE LOS 90.	174
2 DESEMPLEO Y SALUD. 2.1 LA SALUD DE LOS DESPEDIDOS. 2.2 EL STRESS LABORAL Y LAS ADICCIONES.	177
3 ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA. DE LOS DESOCUPADOS 3.1 NUEVOS TRABAJOS Y CUENTAPROPISMO. 3.2 PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS OFICIALES	180.
4 CONCLUSIONES	

CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS P. 186

1 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. 1.1 PRINCIPALES CONCLUSIONES 1.2 LIMITACIONES Y FUNCIONES LATENTES DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.	186
2 HACIA UNA NUEVA ORIENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO 2.1 PROPUESTAS DE NUEVAS POLÍTICAS. 2.2 PROYECTOS LEGISLATIVOS.	189
3 LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO. 3.1 EXPERIENCIAS EXITOSAS REALIZADAS. 3.2 REFLEXIÓN FINAL	199