

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

8^{vo} CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS DE EMPLEO, POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO
LOS SUPUESTOS TEÓRICOS QUE ORIENTARON LAS ACCIONES DE FOCALIZACIÓN EN LOS
NOVENTA

Autores: Marcos Esteban Gallo: marcosgll@yahoo.com.ar
María Estela Lanari: melanari@mdp.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Investigaciones Económicas
Grupo Estudios del Trabajo (GrET)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Funes 3250, (7600) Mar del Plata
Tel: 474-9696 int. 330/335

RESUMEN

En este estudio se evalúan las políticas de empleo implementadas en los noventa, procurando reflexionar, a la luz de sus resultados, acerca de su verdadero carácter como políticas de promoción del empleo, o bien, como medidas tendientes a paliar la emergencia social inmediata, sin propender a una auténtica generación de empleo y a un mejoramiento en las condiciones de trabajo.

En tal sentido, durante los noventa, las políticas orientadas a ofrecer solución a las problemáticas sociales y laborales estuvieron en sintonía con las prescripciones del Consenso de Washington, iniciando un proceso de reformas que llevó a profundizar las tendencias comenzadas por la última dictadura militar.

Por una parte, los diagnósticos acerca de las problemáticas laborales respondieron a fórmulas teóricas de inspiración neoclásica, que veían en la desregulación de los mercados la solución para eliminar los obstáculos a la generación de empleo.

Por otro lado, ante el agravamiento de la situación social, las políticas sociales fueron reconceptualizadas en torno de la idea de focalización, según la cual la ineficiencia propia de las políticas universalistas debía superarse mediante la identificación y selección de los beneficiarios.

En este contexto, las políticas sociales y laborales aparecen fundamentalmente como los instrumentos tendientes a convalidar la concentración de ingresos y a viabilizar el deterioro social mediante la contención de las situaciones más urgentes.

INTRODUCCIÓN

Luego del colapso de la Convertibilidad la sociedad argentina se sumergió en la mayor crisis de su historia. En efecto, la ruptura de la paridad cambiaria puso de manifiesto las inconsistencias del esquema económico imperante durante los años noventa mediante un brutal retroceso de todos los indicadores macroeconómicos. Pero lo que hizo a la crisis de 2002 diferente de otras experiencias históricas traumáticas para la sociedad argentina, fue que puso de manifiesto de manera descarnada hasta qué punto el modelo de acumulación vigente hasta ese momento había provocado una profunda desarticulación de la sociedad argentina.

En este sentido, los indicadores récord de pobreza e indigencia registrados en ese momento constituyen los indicios más evidentes de este fenómeno, y marcan la culminación de un proceso de desintegración social que encuentra su raíz en la clausura violenta del modelo sustitutivo y la implantación de un nuevo modelo de acumulación por parte de la última dictadura militar. Es, en efecto, a partir del golpe de estado de 1976 cuando la confluencia de la represión ilegal sobre los sectores populares y la desarticulación deliberada del aparato productivo basado en la industria sustitutiva, junto con el congelamiento de los salarios y la prohibición de la acción sindical, comenzaron a promover una dinámica regresiva en la distribución del ingreso, cuya tendencia de largo plazo se manifestaría en un progresivo deterioro de los indicadores laborales y sociales.

Las reformas estructurales implementadas durante la década del noventa significaron la consolidación del proceso de transformaciones socioeconómicas iniciado con la dictadura, y con él, de las tendencias sociales centrífugas intrínsecas al patrón de acumulación, aún en situaciones de crecimiento económico. Dicha consolidación, además de cambios económicos e institucionales, requirió la implantación de una estrategia discursiva destinada a generar el consenso necesario para llevar adelante las reformas, así como para cerrar las alternativas de debate en torno de la imposición de un pensamiento hegemónico. En este sentido, fueron centrales las líneas discursivas fomentadas por los organismos multilaterales de crédito y condensadas en el decálogo del Consenso de Washington, las cuales basaron sus argumentos en los fundamentos de la teoría económica ortodoxa.

A grandes rasgos, el pensamiento hegemónico, enarbolando las banderas de la eficiencia y la racionalidad, buscaba extender la lógica del mercado a todos los aspectos de la vida social. A tal fin, la liberalización comercial y financiera, junto con la reducción de la capacidad interventora del Estado, se erigieron como los

ejes centrales de las políticas de reforma. En la práctica, además de la desregulación de los mercados y de los movimientos de capitales, y la privatización de los servicios públicos, esto significó el desmantelamiento de los pilares básicos del Estado de Bienestar, efectivizado por el deterioro en la calidad y la cobertura de los servicios sociales, la privatización del sistema de previsión social, y la erosión formal de la protección de los trabajadores mediante la llamada flexibilización laboral.

Este proceso significó en los hechos la legitimación, legal y académica, de la precarización laboral, y un ataque al propio concepto de derechos sociales, además de su pérdida de vigencia efectiva. En este marco, la emergencia social resultante del proceso de reformas estructurales intentó ser paliada mediante la aplicación de planes específicos que implicaron una nueva modalidad de intervención por parte del Estado en la atención de las problemáticas sociales, legitimado académica y técnicamente por el paradigma de las políticas sociales focalizadas.

De esta manera, las transformaciones económicas, la flexibilización laboral y las políticas sociales enmarcadas en el paradigma de la focalización se articularon en el marco del modelo de acumulación vigente, a fin de viabilizar la regresión en la distribución del ingreso, conteniendo las situaciones de emergencia social a las que esa misma redistribución del ingreso daba lugar. En tal sentido, el objetivo del presente trabajo es reflexionar acerca de la naturaleza de dicha articulación, analizando el rol que las políticas sociales y laborales, así como los fundamentos teóricos que los sustentaron, cumplieron en este proceso.

EL NUEVO PARADIGMA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES: POLÍTICAS FOCALIZADAS VS. POLÍTICAS UNIVERSALISTAS

El conjunto de reformas que desde principios de los ochenta comenzó a extenderse con presencia creciente en América Latina no sólo afectó a estructuras institucionales y económicas, sino que tuvo una injerencia significativa en el plano simbólico al lograr naturalizar en cierta medida esquemas conceptuales y categorías de análisis. Esto necesariamente condiciona la percepción con la que se presentan problemas de distinto orden, y por ende el espectro de soluciones que se asumen como posibles y aceptables.

En línea con el pensamiento emergente -inequívocamente hegemónico durante la década del noventa, aunque no único- la idea de política social fue reelaborada, conformando un nuevo paradigma que entraba en sintonía con las transformaciones que comenzaban a profundizarse. Dicho paradigma integra un conjunto de concepciones que sin duda resulta simplista reducir a la idea de focalización. Al respecto vale la pena reseñar los principales lineamientos destacados en el trabajo de Rolando Franco (1996), en el cual se analizan las

características del nuevo concepto de políticas sociales en contraste con el anterior esquema de políticas universalistas.

El autor señala ante todo una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales como alternativa al monopolio estatal característico de las políticas universalistas. Esta diversificación se da en varios planos. En primer lugar, se promueve una mayor intervención de la sociedad civil a través de diferentes instancias de participación como las organizaciones no gubernamentales, las redes de sociabilidad primaria, que basan sus estrategias en el accionar de redes familiares o vecinales, o distintos actores del sector privado, lo cual supone una compatibilización del interés social con la posibilidad de lucro en favor de los agentes intervinientes.

En segundo lugar, se plantea una descentralización jurisdiccional que transfiera funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto permitiría una mejor evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios, así como un mayor control de las burocracias. Asimismo, esto facilitaría la participación de la ciudadanía y la generación de consensos, además de permitir un cálculo más preciso de los costos y los resultados de los programas.

En tercer lugar se busca distribuir las cargas de los planes a partir del criterio de cofinanciación. El mismo propone la búsqueda de fuentes alternativas de recursos que complementen a la financiación estatal, lo cual incluye, entre otras cosas, aportes voluntarios del sector privado, el cobro de tarifas diferenciales por servicios equivalentes según criterios de necesidad, e incluso distintas formas de contribución por parte de los mismos beneficiarios de los programas.

El nuevo paradigma de políticas sociales plantea también la necesidad de maximizar el impacto de las medidas mediante una cuidadosa selección de los beneficiarios y de sus necesidades. De aquí se deriva el criterio de focalización que implica la aplicación restrictiva de los programas prioritariamente sobre los grupos más necesitados, así como una mayor heteroginización de los beneficios provistos en función de las carencias específicas de la población objetivo. Esto incluye a su vez, la posibilidad de implementar mecanismos de mercado o cuasimercado subsidiando la demanda en lugar de la oferta; esto es, transfiriendo poder adquisitivo a los beneficiarios de modo que puedan optar entre una gama de servicios diferenciados, en lugar de proveer directamente un servicio en forma gratuita o a un costo accesible. De esta manera, según se argumenta, es posible mejorar la calidad de los beneficios al introducir la competencia en la provisión de los mismos, en reemplazo de las tendencias monopólicas presentes en las políticas universalistas.

En cuanto al modo de evaluación, se propone la utilización del indicador costo-impacto en relación con cada programa específico como una medida más adecuada del alcance y los resultados de los planes, en lugar

del monto agregado de gasto público social, el cual puede esconder inequidades e ineficacias en la utilización de los fondos.

Este conjunto de lineamientos se presenta habitualmente con el tono aséptico que caracteriza al lenguaje técnico. Sin embargo, es fácil advertir detrás de él la influencia del pensamiento neoclásico. Claramente el paradigma emergente busca compatibilizar la implementación de las políticas sociales con la reducción de las funciones del Estado, la extensión de los mecanismos de mercado y la injerencia del sector privado. Refuerza este sesgo ideológico el hecho de que las políticas focalizadas generalmente se presentan como alternativas y opuestas a las políticas universalistas, con lo que se excluye en principio la posibilidad de complementar ambos criterios.

El problema del nuevo paradigma no radica tanto en la conveniencia o viabilidad técnica de los instrumentos que propone, sino en la concepción implícita acerca de la naturaleza de las problemáticas que pretende resolver. En otras palabras, lo que se requiere es un adecuado diagnóstico acerca de la cuestión social, entendida como “la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad” (Castel, 1997). Este debate es el que se elude detrás de una perenne preocupación por reducir costos y maximizar impactos.

Al respecto, resulta ilustrativo el hecho de que cada uno de los paradigmas se identifica históricamente con un modelo de acumulación específico (Franco, op. cit.), y por ende con una determinada dinámica económica y social. Así, el predominio de las políticas universalistas se corresponde con el modelo sustitutivo de importaciones. Este esquema de desarrollo, aún en su variante dependiente consolidada tras el derrocamiento del peronismo, tenía como eje de crecimiento las posibilidades de consumo del mercado interno. La necesidad de mantener en niveles relativamente elevados el consumo de los grupos asalariados produjo una tendencia redistributiva que progresivamente fue alcanzando a todos los segmentos de la población (Ferrer, 1998). En el marco de un mercado laboral capaz de mantener de forma sostenida niveles de ocupación próximos al pleno empleo, la política social podía ofrecer una cobertura amplia y expansiva condicionando sus prestaciones a la posesión de un empleo formal. Asimismo, la extensión progresiva de arriba hacia abajo característica de las políticas universalistas no hacía más que reflejar la dinámica social del modelo de acumulación, el cual tendía a incorporar de forma centrípeta a los grupos más postergados, mediante el acceso al trabajo asalariado.

En suma, las políticas universalistas son una expresión de la vigencia del Estado de Bienestar, y su implementación coincidió con, y fue funcional al apogeo de la sociedad salarial. Entonces el mercado laboral era capaz de subsanar el problema de la desafiliación promoviendo la integración social y la expansión de los derechos de la ciudadanía a través de la provisión de un trabajo que asegure inserción social.

El paradigma de las políticas focalizadas surge, en cambio, tras la crisis y el derrumbamiento de los principales elementos que estructuraron la dinámica social durante los años dorados del Estado de Bienestar. La crisis fiscal del Estado erosionó su capacidad como prestador de servicios y la crisis del mercado de trabajo desestructuró las posibilidades de promover la expansión de los derechos sociales por su intermedio. Pero el proceso al que se asiste es, en realidad, más profundo y más grave. Los niveles alarmantes y crecientes de pobreza e indigencia, la crisis del empleo que se manifiesta en los índices de desocupación y precariedad, la crisis presupuestaria del Estado con el consiguiente deterioro de los servicios sociales básicos, pueden considerarse como indicadores emergentes de una profunda fractura social cuya expresión más elocuente es quizás la cada vez más inequitativa distribución del ingreso y el creciente abismo abierto entre ricos y pobres.

La nueva cuestión social llama Robert Castel a esta problemática. Ella no se reduce a lo que ilustran los indicadores, sino que obedece a una tendencia centrífuga que atraviesa al conjunto de la sociedad. Y aunque las manifestaciones más elocuentes de este proceso aparezcan en la periferia social, los orígenes del mismo responden a una dinámica que parte del centro de la sociedad. Para este autor “el núcleo de la cuestión social, consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de ‘inútiles para el mundo’, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas” (Castel, op. cit.). En definitiva, de lo que se trata es que ya no todas las personas pueden hallar cabida dentro de los circuitos de producción y consumo, dado el modo en que éstos están estructurados hoy en día.

Si esta realidad adquiere ribetes preocupantes en los países desarrollados, mucho más dramática es la situación en América Latina en general, y en Argentina en particular, en donde la clausura del modelo sustitutivo y la posterior desregulación indiscriminada de la economía, en línea con los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito, ocasionaron la destrucción de importantes sectores económicos que gravitaban significativamente en la generación de empleo (Palomino, 2003).

El debate en torno a esta problemática, que aquí se describe someramente, es eludido abiertamente cuando se resaltan las virtudes del nuevo paradigma de políticas sociales. Por el contrario, el énfasis es puesto sobre las ventajas técnicas de la focalización, la descentralización, el subsidio a la demanda y el análisis costo-impacto en relación al alivio de las situaciones de pobreza más extremas, sin entrar a considerar las posibles causas que las originan. La finalidad explícita que se reconoce es atender a las necesidades más urgentes, compatibilizando la ayuda social con la austeridad fiscal y la desregulación laboral que se presentan como indispensables para promover la competitividad de la economía. Así, el nuevo concepto de política social se articula con el mismo discurso que promueve el desfinanciamiento de los servicios sociales básicos y la flexibilización del mercado de trabajo que estimula la extensión del empleo precario y subremunerado.

LOS DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA

En el nuevo paradigma la política social deja de ser el instrumento idóneo para resolver la tensión entre igualdad nominal y desigualdad real que, como afirmaba Thomas Marshall (1997), es característico de toda sociedad capitalista. Por el contrario, ahora se parte de una desigualdad consumada, cuya naturaleza no se cuestiona, y que no se intenta resolver; sólo se trata de paliar sus efectos más flagrantes.

Al pretender desplazar con las nuevas prácticas a las políticas universalistas se conculca la ciudadanía social, lo cual denota un retroceso en materia de derechos sociales. En su célebre conferencia dictada en Cambridge en 1949 Thomas Marshall explicó cómo los derechos ciudadanos se fueron expandiendo desde la Revolución Industrial hasta el surgimiento del Estado de Bienestar en un proceso que se resume en tres grandes etapas. La primera de ellas se remonta al siglo XVII y consiste en la conquista de los derechos civiles, que son aquellos asociados con el ejercicio de la libertad individual como la libertad física y religiosa, el derecho a cerrar contratos válidos y a poseer propiedades, y el derecho a una justicia independiente en el marco del principio de igualdad ante la ley. La segunda etapa se sitúa cronológicamente en el siglo XIX y abarca el desarrollo de los derechos políticos, esto es, el derecho a elegir y a ser elegido para participar en los órganos de gobierno. Finalmente, la tercera etapa acontece en el siglo XX y consiste en el desarrollo de los derechos sociales, es decir, derecho al acceso a niveles adecuados de salud, vivienda, educación y seguridad social, independientemente del ingreso.

Cada categoría de derechos define a su vez diferentes tipos de ciudadanía. La ciudadanía social, con los derechos que le son propios, no se desarrollaría hasta bien entrado el siglo XX con el surgimiento del Estado de Bienestar. No se trata de un simple paralelismo; el Estado de Bienestar se define por el amplio alcance de los derechos sociales, y las políticas universalistas constituyen su sello distintivo.

Las políticas focalizadas, en cambio, ponen en entredicho a los derechos sociales al extender la esfera del mercado sobre aquellas áreas que se consideraban de potestad pública bajo el Estado de Bienestar. 'El que puede debe pagar' se afirma (Franco, op. cit.), y para ser merecedor de los beneficios de los programas se debe acreditar debidamente la condición de menesteroso. Así presentada, la política social no aparece como la efectivización de un derecho, sino como la concesión de una dádiva. En lugar de constituir un vehículo de integración, promueve la diferenciación al etiquetar a los beneficiarios. Se introduce así un sesgo estigmatizante que naturaliza la diferencia y tiende a perpetuarla. Ante un horizonte sombrío lo peor que puede pasarle a muchas familias es perder su status público de pobres, dado que eso las privaría de uno de los pocos, o quizás del único elemento que otorga cierta estabilidad a su subsistencia.

El nuevo modelo de políticas sociales remite así, con pocas diferencias, a las formas de protección tutelares, predominantes durante la etapa anterior al surgimiento del Estado de Bienestar. La característica central de la política social durante esta etapa era que los beneficios no eran concebidos como un derecho de quien los recibía ni como una obligación de quien los daba; sólo eran un favor concedido a los desposeídos con la única finalidad de aliviar sufrimientos insoportables (Marshall T., op. cit.). Esto establece una relación netamente jerárquica, donde el que da se ubica en una posición de superioridad en relación al que recibe. Difícilmente podría promoverse la igualdad y la integración social a partir de este concepto.

La idea de políticas focalizadas, al presentarse como excluyente y superadora de las políticas universalistas, retorna en buena medida a lo que se describe en el párrafo anterior. El nuevo paradigma, al no pretender actuar sobre los procesos que generan la pobreza y la desafiliación, y al soslayar la discusión sobre la igualdad y la distribución de la riqueza, aparece destinado a viabilizar la miseria desactivando conflictos sociales latentes, en vez de subsanarla. De hecho, el propio concepto de focalización condiciona la existencia de las políticas a la presencia de pobres. Si no hay pobres no hay política social alguna. La política social deja de ser entonces un elemento estructurador de la cohesión social para pasar a ser un atenuante de los efectos de la fragmentación.

En principio, a nadie podría parecerle que este último objetivo no constituye una prioridad. Sin embargo, es importante aclarar que lo que aquí se cuestiona no es la pertinencia técnica de las herramientas y los procedimientos que el nuevo paradigma propone, sino el discurso con que se presentan. Elementos como la focalización o la descentralización pueden ser valiosos instrumentos para atender a los casos de desafiliación más graves, cuya solución a través de un genuino proceso de integración social necesariamente requeriría un horizonte de largo plazo. El problema es que, al descalificar a las políticas universalistas, el nuevo paradigma ataca al concepto mismo de derechos sociales que son la base de legitimación de una sociedad más igualitaria.

En realidad, este razonamiento parte del sofisma que consiste en presentar a los dos paradigmas como opuestos y excluyentes. Nada hay que impida la aplicación de políticas focalizadas en el marco de la plena vigencia de los derechos sociales, cuya realización efectiva implica la existencia de políticas universalistas. Pero estas últimas no pueden desecharse si se pretende promover una auténtica integración social fundada sobre los derechos de la ciudadanía y no sobre los favores a los asistidos.

LOS MECANISMOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO MODELO DE ACUMULACIÓN

A comienzos de la década del noventa se inicia en Argentina un período de profundas reformas estructurales que, en términos históricos, significó la consolidación de un nuevo patrón de acumulación, cuyos

orígenes se remontan a la clausura violenta del modelo sustitutivo a mediados de los setenta. Es entonces cuando, bajo el sello de las políticas económicas aplicadas por la dictadura militar, comienzan a hacerse visibles tendencias que se consolidarían más tarde, como el deterioro general de las condiciones del mercado de trabajo o el aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. No obstante, en un primer momento, estas problemáticas estarían lejos de presentar el grado de gravedad que alcanzarían en los años noventa.

Fue a partir de esta década que, junto con el crecimiento del PBI, se incrementaron también los niveles de pobreza e indigencia, y se exacerbó las problemáticas vinculadas al empleo, todo lo cual expresa una profunda fragmentación social que se evidencia en la desigualdad creciente y en el deterioro de la calidad de vida de una parte importante de la población.

El gobierno militar que irrumpió en 1976 tuvo por finalidad la reestructuración profunda del conjunto de las relaciones sociales y económicas que hasta entonces, y desde los años cuarenta, se habían desarrollado en el marco de la sustitución de importaciones, en la que el consumo de los sectores asalariados ocupaba un lugar central dentro de la estrategia de crecimiento económico. En este contexto, tanto la intervención social del Estado como el conjunto de políticas laborales apuntaban a ampliar la participación de los asalariados en el ingreso y a extender la protección de los trabajadores, a fin de propender a la solvencia del mercado interno (Cortés y Marshall A., 1991). Esta es también la época de la ‘sociedad salarial’, aquel sistema de protecciones y garantías que aseguraban una efectiva inserción social a través de los derechos vinculados al trabajo, especialmente al trabajo en relación de dependencia.

Junto con la desestructuración de las relaciones sociales y productivas, la dictadura emprendió un plan de disciplinamiento de la clase trabajadora que requirió, además del avasallamiento de sus instituciones corporativas y de representación mediante la coacción represiva (Torrado, 1992), la implementación de un conjunto de medidas de inspiración ortodoxa que proclamaba como finalidad remover lo que en la concepción oficial era el principal obstáculo para la acumulación: los elevados costos laborales. Con este argumento, el gobierno militar eliminó la negociación colectiva de los salarios, que pasaron a ser determinados por el estado, y prohibió el derecho a huelga. Se intentaron fomentar los acuerdos por empresa, propiciando una mayor heterogeneidad salarial, argumentando que la negociación centralizada perjudicaba a las empresas más vulnerables. A su vez, las reformas a la legislación otorgaron un mayor poder discrecional a los empleadores.

Este tipo de medidas, de acuerdo con la concepción del poder de turno, apuntaba a favorecer la acumulación mediante la reducción de los costos laborales, bajo un modelo en el cual el consumo interno ya no constituía un elemento dinamizador del crecimiento. Bajo el nuevo régimen se pretendía estimular el ahorro interno y la inversión a través de una redistribución a favor del capital.

Así, la política laboral de la dictadura procuró instaurar la competencia en el mercado de trabajo, funcional a un nuevo modelo de acumulación, iniciando un proceso de reformas que se profundizaría en la década del noventa.

A partir de los años noventa, las reformas estructurales avanzaron en la desregulación y la flexibilización de los mercados, en la privatización generalizada de las empresas públicas y del sistema de previsión social, y en una apertura abrupta de la economía. A su vez, la combinación de una drástica apertura comercial con un dólar subvaluado afectó la viabilidad de importantes estratos productivos integrados fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas vinculadas al sector industrial. Esto, además de implicar un significativo proceso de concentración económica al interior de las distintas fracciones del capital, dio lugar a una creciente reprimarización de la economía argentina, en la que los sectores exportadores más dinámicos presentan escasa articulación con el conjunto del tejido productivo y una limitada capacidad de generación de empleo. Estos sectores encuentran en la caída de los salarios reales y en la concentración del ingreso requisitos funcionales a su propio proceso de acumulación, al permitir una expansión de los saldos exportables –mediante la compresión del consumo interno- y una reducción del costo empresario asociado a la remuneración de la fuerza laboral (Schorr, 2005).

Respecto a los cambios en las políticas laborales, el gobierno decretó que la negociación colectiva de los salarios debía guardar relación con los aumentos de productividad, limitando de este modo los incrementos salariales. Por su parte, los empleadores no estaban autorizados a trasladar a los precios la incidencia de los aumentos salariales acordados. Además se promovió una mayor descentralización de la negociación, procurando que las diferencias salariales reflejen las condiciones propias de sectores y empresas (Marshall A., 1995a).

Los cambios en las regulaciones laborales apuntaron también a flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y a reducir el costo no salarial a través de la disminución de los aportes patronales a la seguridad social y los costos asociados a hechos eventuales como el despido y los accidentes de trabajo (Altimir y Beccaria, 1999).

En líneas generales, todas estas medidas se enmarcaron en un diagnóstico de los asuntos económicos en el que claramente se distingue la preeminencia del pensamiento ortodoxo. Al respecto dicen Azpiazu y Nochteff (1994): “El diagnóstico y las recomendaciones que dominaron el discurso y las políticas económicas desde 1976 se pueden resumir fácilmente: menos intervención estatal y más mercado, interno y externo, porque la intervención impedía que la iniciativa privada desplegara su vocación de creatividad y de inversión; menos holganza y atraso tecnológico y más modernización y trabajo, para que aumente la productividad que, al fin y al

cabo, es la única forma de aumentar el bienestar. Privatización, apertura, desregulación y sacrificio presente para el bienestar futuro, que no son sino otras formas de decir lo mismo”.

Según este esquema, primero hay que crecer para después distribuir, lo requiere previamente acumular para después invertir, lo que hace necesario flexibilizar los mercados laborales, recortar derechos sociales y reducir salarios para posibilitar la inversión. Sin embargo, después de casi tres décadas de predominio del planteo ortodoxo y de profundización gradual de las políticas en esa dirección, los resultados han estado lejos de lo que el diagnóstico oficial anunciaba. En tal sentido, los citados autores mencionan algunas tendencias más que elocuentes. Así, “desde 1976 el producto, la inversión, la productividad social y los salarios cayeron juntos. Sólo que los salarios cayeron más. En consonancia, [...] también aumentó el desempleo”.

Correlativamente con estas tendencias, tuvo lugar a partir de 1976 una marcada concentración del ingreso y una drástica disminución en la participación de los sectores asalariados en el ingreso, lo que repercutió en un ascenso tendencial de los niveles de pobreza e indigencia (Azpiazu y Nochteff, op. cit.; Vinocur et al., op. cit.).

De este modo, el conjunto de políticas laborales adoptadas a partir de 1976 apuntó, principalmente, a administrar el crecimiento de la desigualdad distributiva a través de la regulación del salario (Marshall A., 1995b).

En suma, cabe inferir que las políticas laborales y salariales aplicadas desde 1976, y profundizadas con especial impulso durante los noventa, tuvieron como objetivo central promover una regresión en la distribución del ingreso, cuya contrapartida fue el crecimiento y la consolidación del poder económico por parte de la elite que lideró la evolución del proceso económico a raíz del golpe de estado. Al respecto dice Basualdo: “Desde 1977 en adelante ya no era la vinculación entre la producción industrial y el Estado el núcleo central del proceso económico y social, sino que ese lugar lo ocupaban la valorización financiera y la salida de capitales al exterior vinculadas a otro tipo de Estado. [...] En este contexto, la cúpula empresaria se consolida en base a las diversas transferencias de recursos que recibe desde el Estado por múltiples vías y por la valorización de recursos económicos en el mercado financiero interno y externo. [...] La expansión de la cúpula no estuvo basada en el crecimiento económico (la década del ochenta es de estancamiento y crisis) sino en un proceso de redistribución del ingreso sumamente acentuado. *La aguda reducción de la participación de los asalariados en el ingreso generado fue la que hizo posible las transferencias y los subsidios estatales, así como los beneficios financieros que consolidaron a la nueva cúpula*¹” (Basualdo, 1997).

¹ Cursivas propias.

CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DESESTRUCTURACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL DURANTE LOS AÑOS '90

Como ya fue mencionado, con la asunción de un nuevo gobierno en los albores de los años noventa, se inicia en Argentina una profunda reestructuración económica, cuyos rasgos distintivos son la apertura de la economía, la privatización generalizada de las empresas del Estado y del sistema de previsión social, la liberalización y desregulación laboral, comercial y financiera, y el establecimiento de la paridad de la moneda nacional con respecto al dólar estadounidense. El éxito en el control de los recientes picos hiperinflacionarios contribuyó a generar el consenso social necesario para implementar un conjunto de reformas que, en términos históricos, significaba la consolidación del proceso iniciado con la dictadura militar.

Los primeros años que siguieron a la implementación del Plan de Convertibilidad se correspondieron con una fuerte expansión del producto, impulsada por la estabilización de las variables fundamentales, pero sobre todo, por la masiva entrada de capitales que tuvo lugar en esos años, con un escenario internacional favorable. Así, entre 1990 y 1994 el PBI creció a una tasa del 7,7% promedio anual (Lacabana et al., 1997). El éxito en el control de la inflación permitió mejorar el poder de compra de los salarios y reducir significativamente los niveles de pobreza en comparación con las cotas alcanzadas en 1989, aunque permanecieron muy por encima de los niveles registrados en los años setenta.

Por otra parte, aunque la economía creció, la situación del mercado de trabajo mostró un deterioro persistente, agravado durante las fases recesivas. Así, entre 1991 y 1993 el desempleo pasó del 6% al 9,3%, para dispararse a partir de 1994, en el marco de un contexto recesivo ocasionado por la reversión del flujo de capitales externos. Luego del pico del 18,4% alcanzado en 1995, el nivel de desempleo mostró una reducción significativa como consecuencia de la recuperación económica subsiguiente, pero permaneciendo muy por encima de los niveles registrados al inicio de la década, volviendo a crecer sostenidamente a partir de 1999, hasta llegar al 21,5% durante 2002². Es importante destacar además, que la creación de empleo que tuvo lugar a partir de 1996 correspondió mayormente a puestos de trabajo precarios y/o transitorios (Alegre, Lanari, López, 2001). Esto es particularmente significativo por cuanto ilustra cómo en las sucesivas etapas del ciclo económico se consolida el deterioro en las condiciones de trabajo, al destruirse empleos relativamente seguros en favor de la expansión de formas de inserción laboral endebles.

El incremento del desempleo y el subempleo acaecido a lo largo de la década tuvo como correlato una tendencia ascendente en los índices de pobreza, los cuales crecen de manera permanente a partir de 1998, como

² Los datos sobre mercado de trabajo y pobreza provienen de la Encuesta Permanente de Hogares relevada por el INDEC.

reflejo del proceso recesivo iniciado entonces, hasta alcanzar un nivel récord en octubre de 2002, con un 57,5% de las personas viviendo bajo la línea de pobreza.

Esta situación ilustra los efectos solapados de diferentes circunstancias circunscriptas a un largo proceso evolutivo, cuyos orígenes se remontan a los años setenta. El indicador registrado en 2002 reflejaría entonces, la superposición de tres fenómenos distintos, a saber (Palomino, op. cit.):

- a) una pobreza “antigua”, vinculada con diferencias estructurales de larga data, pero que afecta a una parte mínima de la población;
- b) una “nueva pobreza” relacionada con la desestructuración de las relaciones productivas y sociales acaecida en los últimos treinta años y profundizada durante los noventa. Esta “nueva pobreza” es la que en la última década afectó a buena parte de la clase media argentina, ahondando la brecha en la distribución del ingreso, y finalmente;
- c) una “pobreza reciente” consistente en un proceso de pauperización absoluta desatado a fines de los noventa y exacerbado desde 2002, que además de extender masivamente la pobreza, incluye importantes procesos de desinstitucionalización.

En el primer caso se trata de un problema histórico vinculado con las migraciones internas y desde los países limítrofes hacia los centros urbanos, en especial Capital y conurbano. Manifestaciones típicas de esta “vieja pobreza” son las desigualdades rural-urbanas y regionales que se evidencian en los fuertes contrastes entre la región pampeana y el norte del país.

La segunda tendencia aparece asociada con la desarticulación del mercado de trabajo, generada a su vez por el proceso de desindustrialización y de desestructuración de las relaciones socioproductivas iniciado por la dictadura y profundizado durante los noventa. La “nueva pobreza” es esencialmente urbana y sus principales damnificados son amplios sectores de la clase media que ya no pueden sostener su nivel de ingresos frente a las nuevas reglas del juego económico. Este fenómeno es altamente significativo, en tanto da cuenta del proceso de centrifugación social que ha experimentado la Argentina en las últimas dos décadas.

El tercer fenómeno consiste en la profundización de la tendencia anterior a raíz de la recesión económica iniciada en 1999, y especialmente desde la crisis económica e institucional de 2001.

La secuencia hasta aquí descripta ilustra una situación mucho más compleja que la realidad inmediata que permiten ver los indicadores. La desestructuración del mercado de trabajo y los niveles de pobreza e indigencia son indicios elocuentes de una honda fragmentación social que se ha agravado sin pausa desde la clausura del modelo sustitutivo. Tanto la heteroginización de la fuerza laboral, cristalizada en el subempleo, el desempleo y la precariedad, como la creciente brecha entre ricos y pobres, expresan una honda fractura cuyas causas deben buscarse en el funcionamiento intrínseco del modelo de acumulación consolidado en los noventa, y que torna

particularmente urgente el debate sobre la cuestión social.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MARCO DE LA CRISIS EMERGENTE

La crisis social descrita con anterioridad emergía como el producto necesario de un modelo de acumulación intrínsecamente excluyente en razón de las dinámicas hacia la concentración del ingreso y la destrucción de puestos de trabajo que generaba. Si la flexibilización del mercado de trabajo fue la legitimación normativa que el modelo necesitaba a fin de remover los obstáculos institucionales que entorpecían estas tendencias, los planes específicos orientados a operar sobre el mercado laboral fueron el complemento necesario para paliar las situaciones de deterioro social que se originaban, y de esa manera viabilizar la dinámica concentradora y excluyente mediante la contención de las situaciones más urgentes.

Para poder diferenciar entre las numerosas acciones llevadas a cabo en este sentido y facilitar el análisis de las mismas se distinguirá según las especificaciones de Samaniego (2003), entre Políticas de Empleo, Políticas Laborales y Políticas de Mercado de Trabajo, las cuales se sintetizan a continuación:

Políticas de Empleo: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social.

Políticas Laborales: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.

Políticas de Mercado de Trabajo: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo -Políticas Pasivas- y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo -Políticas Activas-. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivos a: i) incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

Resulta de interés apelar a esta sistematización para agrupar la importante cantidad de programas que se implementaron en los '90 en el país, fundamentalmente como Políticas Activas de Mercado Laboral (Lanari, 2004)

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, siempre bajo la lógica de la economía de libre mercado propia de los noventa, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo, tanto en propósitos como en objetivos, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. Los casos de los programas Trabajar y el Plan Jefas y Jefes de Hogar -que rompe con los criterios de focalización para transformarse en un programa de prestación universal-, son tratados a continuación dadas sus características específicas y por ser de los que cuentan con evaluación especial.

Programa Trabajar

Este fue un Programa de Empleo Transitorio que se inició en 1996 y tuvo como antecedentes el PROAS - Programa de Asistencia Solidaria- y el PRENO -Programa de Entrenamiento Ocupacional-. A través del mismo el Ministerio de Trabajo financiaba una ayuda económica no remunerativa y tenía por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. La ejecución debía estar a cargo de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONGs sin fines de lucro, que debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras. La población objetivo la componían trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Los Programas se realizaron en tres etapas dando lugar al Trabajar I, II y III.

En 1997, se inició el segundo tramo con características similares al Programa Trabajar I. La evaluación del mismo fue realizada un año después por técnicos del Banco Mundial y tuvo como objetivo estimar la transferencia neta de ingresos a la población beneficiaria.

Evaluación del Programa Trabajar II

La base del estudio fueron los datos de la Encuesta de Desarrollo Social (EDS), elaborada por el SIEMPRO³ y relevada a mediados de 1997 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), e incluye un exhaustivo relevamiento sobre aspectos socioeconómicos. La muestra cubrió a la población que vive en localidades de 5.000 y más residentes. El número de localidades que integran la muestra de Desarrollo Social alcanza a 114. En segundo lugar, se utilizaron datos de una encuesta realizada a beneficiarios del Programa Trabajar II por el INDEC, sobre una muestra de participantes elaborada a los fines de esta evaluación, que incluía 3.500 beneficiarios, utilizando los mismos cuestionarios de la EDS.

Los resultados se resumen en las siguientes conclusiones:

El programa impidió que el 85% de los participantes cayera en el 20% de la población más pobre. El ingreso sacrificado es considerable, por lo que el ingreso neto de participar equivale a la mitad del salario del Programa Trabajar⁴. La estimación del aporte del ingreso generado por la participación en el Trabajar en los ingresos familiares, señalaba que el incremento promedio (\$103) era cercano al 50% del promedio del subsidio que otorgaba el programa. Es decir, la transferencia neta de ingresos a las familias no era igual al subsidio del Trabajar (\$ 200) cuando se consideraban los ingresos que los beneficiarios podían percibir en el mercado.

En el caso de los beneficiarios que se ubicaban entre el 5% más pobre de la población, la transferencia neta de ingresos se acercaba más al ingreso percibido a través del programa. Si bien en términos absolutos, los incrementos en los ingresos fueron más altos en el tercer decil, no existieron variaciones significativas entre los deciles de ingresos en que se ubicaban los beneficiarios.

Asimismo, se concluyó que para que el Programa fuera más eficiente era necesario tener más apoyo de ONGs y municipalidades, como así también mayor transparencia en la información.

Evaluación del Programa Trabajar III

Este Programa se instaló como otra etapa del Programa Trabajar y se orientó en la misma línea: atender las situaciones de emergencia ocupacional, contribuyendo a disminuir el impacto provocado por la pérdida de ingresos como consecuencia del desempleo abierto

Como resultado de las evaluaciones del Programa Trabajar II se realizaron ajustes de diseño y

³ Sistema Integrado de Monitoreo de los Programas del Estado Nacional -Ministerio de Economía-.

⁴ La evaluación estuvo a cargo del Mundial [Jalan J. y Ravallion M. (1999), "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program"] Para evaluar se utilizó el método cuasi-experimental, comparación pareada que permite considerar el ingreso sacrificado por los participantes. La metodología utilizada permitió evaluar la focalización de los grupos pobres y la relación costo-beneficio.

procedimientos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa. El ajuste del diseño se orientó en dos perspectivas: por una parte, asegurar la focalización hacia los hogares más pobres y por otra fortalecer la pertinencia y calidad de los proyectos financiados, garantizando el impacto sobre la población más vulnerable.

En este caso los resultados fueron los siguientes:

Se financiaron cerca de 26.500 proyectos por un monto a cargo del Programa de U\$S 383 millones de dólares. A los efectos de establecer un criterio equitativo y transparente de asignación de recursos por provincia, se definió una distribución porcentual teniendo en cuenta la participación de la población beneficiaria -trabajadores desocupados en situación de pobreza- por jurisdicción.

Durante el desarrollo del Programa se incorporaron 464.102 beneficiarios que realizaron proyectos de construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura social comunitaria, destinada a poblaciones de bajos recursos. Para la ejecución de estos proyectos se comprometieron \$ 400.808.280 destinados al pago de las ayudas económicas no remunerativas mensuales a los beneficiarios del Programa.

En cuanto a la evaluación fue de características similares que las del Programa Trabajar II, y con relación a éste se encontró que el 78% de los beneficiarios se encontraba en el quintil más bajo de ingresos, como así también que los hogares eran beneficiados con la transferencia de ingresos que realizaba el Programa y que no resultaba inmediato el proceso de sustitución de ingresos una vez que dejaban el mismo. Esto dependía de las condiciones del mercado de trabajo. El estudio informa que los beneficiarios lograban un reemplazo parcial de los ingresos durante los primeros seis meses, aproximadamente un cuarto de la ayuda económica transferida por el programa alcanzando un reemplazo del 50% de los ingresos transferidos al cabo de un año.

En lo que se refiere a la estimación del grado de cumplimiento de los objetivos del Programa relacionados con la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada, así como con el énfasis puesto en la orientación social de los proyectos, se concluyó que el nivel de cumplimiento de los programas no fue total y ni de igual realización en todas las provincias; mientras que en los municipios la ejecución fue elevada y contribuyó al desarrollo local.

No obstante, el Programa Trabajar III tuvo logros importantes tales como llegar a los hogares más pobres impactando positivamente sobre sus niveles de ingreso, y haber concretado la realización de pequeñas obras de infraestructura social y comunitaria en todas las provincias y en casi la totalidad de departamentos del país. Estas observaciones permitieron mejorar la gestión, adiestrar al personal que gestionaba los proyectos y, fundamentalmente, corregir efectos no deseados, pero al mismo tiempo se concluyó que en la medida que el Programa se expandía se perdía en la calidad del mismo.

Plan Jefas y Jefes de Hogar

Este Plan se inició el 4 de enero de 2002, para dar respuesta a la grave situación social de ese momento. El objetivo fue el de dar ayuda económica -\$150-, a las jefas y jefes de hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se beneficiaban con el Plan debían cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deben ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deben realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación.

Dada la magnitud de la cobertura del Plan y la función social que cumplía, su implementación ha promovido numerosos estudios que han aportado, desde perspectivas diferentes, criterios sobre el funcionamiento, el rol y el futuro de tan importante intervención. A continuación se describen los principales resultados y las objeciones a la continuidad de ésta política activa⁵.

Alcances del Plan Jefas y Jefes de Hogar

La información que arrojó el seguimiento del Plan permitió conocer que los beneficiarios del mismo son pobres o indigentes que en su mayoría han tenido trayectoria laboral relacionada con actividades del sector informal realizadas a través de autoempleo o como cuenta propia; casi el 65% tienen secundario incompleto y el 17% no finalizó la instrucción primaria; el 69,3% son mujeres y, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el 37,3% son menores de 30 años. Su implementación, tal como se podía suponer, tuvo incidencia directa sobre los niveles de desempleo y pobreza. Así, en octubre de 2002 la tasa de ocupación aumentó en 2,5 pp. con relación a mayo del mismo año pudiéndose identificar que nueve de cada diez de esos nuevos puestos de trabajo provenían del PJ y JH. A su vez la tasa de desocupación pasó del 21,5% al 17,8% y por otra parte la prestación de \$150 otorgada a los beneficiarios permitió reducir las brechas de pobreza e indigencia.

Si bien el PJ y JH ha sido un freno al proceso de exclusión, como política activa es cuestionada y entre los interrogantes más fuertes que surgen se plantea si su carácter no tiende a ser el de una política pasiva.

⁵ Los trabajos consultados fueron: Roca et al, 2003; Cortés et al, 2003; Pautassi et al 2003; Monza y Giacometti, 2003.

Asimismo, su continuidad, pertinencia del órgano ejecutor, costo-beneficio de aplicación y su implicancia en el funcionamiento del mercado de trabajo, son otros de los puntos que se debaten. En este sentido se sostiene por un lado, que el Plan más que un programa de empleo transitorio es una acción re-distributiva donde la prestación laboral es puesta en discusión. Por otro, se lo visualiza como un Seguro de Desempleo paralelo debido a las barreras que se imponen en Argentina, como en el resto de los países de Latinoamérica, al ingreso a este "beneficio". También se discute la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo remunerado: el ingreso básico ciudadano, universal e incondicional, pagado efectivamente por fuera de la esfera de la producción, y están quienes afirman que los beneficios que asigna el Plan no alcanzan para definir el reconocimiento de un derecho social tal como se enuncia en sus objetivos, ya que tan sólo es una manera de transferir ingresos.

Otras observaciones surgen del presunto incumplimiento de las condiciones que se requieren para ser beneficiario y por la falta de controles en la implementación; o bien por el carácter no redistributivo que tienen los \$150 que se otorgan en función a las fuentes de financiamiento. Asimismo se cuestionan por una parte el perfil netamente asistencial del plan y por otra, se plantea que son escasas las transferencias que otorga y que no debiera existir un límite, como el que actualmente existe, para continuar ingresando como beneficiario.

A pesar de estos planteos, hay coincidencias en apreciar que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue una buena estrategia ante la emergencia que significó la grave crisis económica, política, institucional y social de fines del 2001.

En cuanto a las evaluaciones comentadas en este título cabe reflexionar si los estudios de impacto, como los que evaluaron los resultados de los Programas Trabajar, resultan suficientes para apreciar en toda su magnitud la implicancia de estas políticas. Si bien la información que brindaron los estudios realizados permitió mejorar aspectos puntuales de la gestión de los planes, otros enfoques, tanto a nivel macro como desde distintas perspectivas, contribuirían a complementar y ampliar el nivel de análisis. Por ello, pareciera conveniente explorar el criterio sobre "buenas prácticas" en el campo de las políticas de empleo que actualmente se impone en la Unión Europea⁶. Las mismas suponen que la evaluación debe realizarse desde el diseño de los programas para luego medir resultados, es decir ex ante y ex post, y que es beneficioso trabajar con criterios transdisciplinarios.

CONSIDERACIONES FINALES

⁶ Peer Review Programme 2000, <http://peerreview.almp.org>.

El análisis efectuado en el presente trabajo permite ver cómo las reformas estructurales implementadas en los años noventa corresponden a la profundización y consolidación del modelo de acumulación iniciado en 1976. Dicho esquema promovió en la esfera económica un agudo proceso de concentración y centralización del capital, junto con la destrucción de capacidades productivas locales, especialmente en los sectores productores de bienes transables, afectando con particular intensidad a las pequeñas y medianas empresas. La vigencia plena del nuevo patrón de acumulación significó la reprimarización de la economía argentina, y la especialización en la exportación de materias primas y commodities industriales de bajo valor agregado como núcleo dinámico de la economía, junto con la captura de cuasirentas monopólicas por parte de las empresas de servicios públicos privatizadas. Esta estructura económica se manifestó incapaz de promover la generación de los puestos de trabajo necesarios para propender al bienestar de la sociedad argentina, y su correlato fue una inédita crisis en el mercado de trabajo, con un incremento desmedido de los índices de desocupación, subocupación y precariedad laboral, en forma concomitante con una drástica concentración del ingreso cuyo efecto más dramático fue el notorio aumento de los niveles de pobreza e indigencia, los cuales alcanzaron niveles explosivos luego del colapso de fines de 2001.

La respuesta oficial a la crisis emergente del empleo fue la llamada “flexibilización laboral”, un paquete de medidas inspiradas en la teoría económica ortodoxa, cuya finalidad explícita era promover la generación de puestos de trabajo en virtud de la reducción del costo de la mano de obra, y que en los hechos implicó el desmantelamiento de buena parte de los mecanismos de protección de los trabajadores típicos del Estado de Bienestar. Sin embargo, en la medida en que la estructura productiva resultante de las reformas promovía la destrucción de empleo y el reemplazo de puestos de calidad por trabajo precario y mal remunerado, cabe ver a la flexibilización laboral como la convalidación normativa del proceso de desestructuración laboral a que el modelo daba lugar en razón de sus tendencias intrínsecas. Es decir que, lejos de ser un instrumento pensado para paliar la crisis del mercado de trabajo, las nuevas leyes de empleo tenían como finalidad remover los obstáculos institucionales que se oponían a la destrucción de puestos de trabajo ocasionada por la nueva estructura productiva.

Por otra parte, los efectos perniciosos que las reformas estructurales tenían en el plano social intentaron ser paliados con políticas sociales enmarcadas en el nuevo paradigma de la focalización. Éste se caracteriza, entre otras cosas, por legitimar la reducción en las funciones del Estado y por soslayar cualquier discusión acerca de las causas de la pobreza y la desigualdad social, limitándose a aliviar sus manifestaciones más flagrantes. Es decir, el paradigma de las políticas sociales focalizadas era funcional al nuevo tipo de Estado que se consolidó en los noventa, y al mismo tiempo que se concentra en aplacar los síntomas de la desestructuración de la sociedad, elude el debate acerca de la necesidad de promover su cohesión, o sea, se deja de lado la

preocupación por la cuestión social.

En síntesis, podemos decir que el proceso al que asistimos en la década del noventa puede caracterizarse como la versión vernácula de la crisis de la sociedad salarial, y tanto las reformas de la estructura productiva, como la flexibilización laboral y la instalación de la focalización como idea rectora del diseño de políticas sociales, se articularon de manera armónica en la profundización de ese proceso, que tuvo como beneficiario a un sector muy reducido de la sociedad vinculado al capital concentrado.

Apelando al marco conceptual de Samaniego, se puede concluir que las medidas vinculadas al mercado laboral adoptadas en los años noventa en el país no fueron pergeñadas como verdaderas Políticas de Empleo, ya que su definición implica un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario, sólo se activaron Políticas de Mercado de Trabajo como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los impactos que la reestructuración institucional y económica tuvo en el mercado de trabajo nacional. Desde el año 2002, la crisis social aceleró la puesta en marcha de acciones que, aunque fueron diseñadas siguiendo el criterio de focalización, su cobertura debió ser tan amplia que asumieron un carácter universal, ante la presión que ejercían el aumento del desempleo y la pobreza. Así surgió el Plan para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que se planteó como una propuesta para la emergencia.

Sin embargo, este tipo de políticas sólo puede, en el mejor de los casos, operar sobre la coyuntura. La reconstrucción de los tejidos sociales dañados por las reformas neoliberales requerirá necesariamente la implantación de un modelo de acumulación que tenga en la redistribución de ingresos uno de sus requisitos funcionales, y al mismo tiempo será necesario un nuevo tipo de Estado capaz de resolver el problema de la cohesión social mediante la garantía de la vigencia plena de los derechos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre P.; Lanari M. E.; López M. T. 2001. "Empleo en Mar del Plata: restricciones y oportunidades. Análisis del mercado de trabajo local en el contexto de la evolución nacional". Revista FACES N° 9. Fac Cs. Económicas y Sociales, UNMdP. Mar del Plata.
- Altimir, O.; Beccaria, L. 1999. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina ". Serie de reformas económicas N° 28. Comisión Económica para América Latina. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Azpiazu, D.; Nochteff, H. 1994. "El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política". FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

- Basualdo, E. 1997. "Notas sobre la evolución de los grupos económicos en Argentina". IDEP, Cuaderno N° 49. Buenos Aires.
- Castel, R. 1997. "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Primera edición. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Cortés, R.; Groisman, F. y Hosowski, A. 2003. "Transiciones Ocupacionales: El caso del Plan Jefas y Jefes". 6° Congreso de ASET, Buenos Aires.
- Cortés, R.; Marshall, A. 1991. "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890 - 1990." Estudios del Trabajo N° 1. Buenos Aires.
- Ferrer, A. 1998. "El capitalismo argentino." Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Franco, R. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina". En Revista de la CEPAL num. 58.
- Jalan J.; Ravallion M. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program". Banco Mundial.
- Lacabana, M.; Alegre, P.; Baino, D.; G. de Rearte, A.; Lanari, M. E.; López, M. T.; Malamud, C. 1997. "Mar del Plata en transición. Mercado de trabajo local y estrategias familiares." Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMdP/CGT. Mar del Plata.
- Lanari, M. E. 2004 "Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina". Seminario "Integración, Políticas de Empleo y Mercosur". [En línea] www.observatorio.net
- Marshall, A. 1995a. "Regímenes institucionales de determinación salarial y estructura de los salarios, Argentina (1976 - 1983)". Desarrollo Económico, vol. 35, N° 138. IDES. Buenos Aires.
- Marshall, A. 1995b. "Mercado de trabajo y distribución del ingreso: efectos de la política económica, 1991-1994". En Realidad Económica 129, IADE. Buenos Aires.
- Marshall, T. 1997. "Ciudadanía y clase social". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.
- Monza, A. y Giacometti, C. 2003. "Los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar". Doc. De Trabajo 1. Versión preliminar. OIT, Buenos Aires.
- Palomino, H. 2003. "Pobreza y desempleo en la Argentina. Problemática de una nueva configuración social". Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. [En línea] <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Consulta:10/06/04.
- Pautassi, L.; Rossi, J. y Campos, L. 2003. "¿Derecho Social o Beneficio sin Derecho?. El caso del Plan Jefas y Jefes". 6° Congreso de ASET, Buenos Aires.

- Roca, E.; Cappelletti, B.; Langieri, M.; Muscolino, M.; y Soto, C. 2003. "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política Social?" 6º Congreso de ASET, Buenos Aires.
- Samaniego, N. 2003. "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región". CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México.
- Schorr, Martín. 2005. "Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades". Capital Intelectual. Bs. As.
- Torrado, S. 1992. "Estructura social de la Argentina 1955-1983. Ed. La Flor. Buenos Aires.
- Vinocur, P.; Halperín Weisburd, L.; González, M.; Gurzi, L. 2003. "Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los '90". Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Setiembre de 2003. Buenos Aires.