aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Los trabajadores y el trabajo en la crisis

PONENCIA PARA LA JORNADA DE LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

Por Daniel Cieza#

ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS A LA POLÍTICA DE EMPLEO TRADICIONAL

Introducción

El objeto de esta ponencia es comunicar los avances de un proyecto de tesis realizada en el marco del curso de Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Las principales hipótesis de dicho trabajo se refieren en primer lugar a los vínculos entre el desempleo estructural y de masas con una serie de consecuencias negativas en el sistema de seguridad social y en la convivencia ciudadana; y en segundo lugar a la verdadera función de las políticas oficiales de empleo, que apuntan más a la contención social y al clientelismo político que a generar auténticos puestos de trabajo.

Comprobadas en líneas generales éstas hipótesis el problema planteado es como reconvertir los programas de empleo vigentes en dirección a la creación de fuentes de trabajo y el fortalecimiento de una cultura productiva.

1 Limitaciones y funciones latentes de las políticas de empleo.

Las políticas oficiales de empleo comenzaron a mediados de los 90 con los programas nacionales conocidos como Trabajar I y Trabajar II, complementados con programas provinciales como el "Barrios Bonaerenses". Estos programas se unifican y masifican en el denominado Derecho Familiar de Inclusión social, conocido como Plan Jefes, a mediados del 2002. A diferencia de otras experiencias, como la de Chile o la de España, estos programas de empleo transitorio no redundan en mayor empleabilidad, ya que la tasa de desempleo abierto se mantiene muy alta en los últimos diez años. Hacia el 2002, llegamos al record de problemas de empleo si sumamos desempleo abierto, sub-empleo horario, desempleo invisible(desaliento) y sub-empleo oculto(Cuadro 1)

Cuadro Nro 1 Desempleo, sub-empleo y sub-ocupacion oculta en Argentina

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. 000	
3 Población económicamente activa	14.300.000		
		% PEA	personas
3.1 Desocupados abiertos	3.036.00 0	21,5	3.O36.00
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	1.012000		1.012.000
3.3.2 Trabajadores rurales pobres.	800.000		800.000
		66,9	9.578.000

Consideramos que hay una serie de cuestiones relativamente obvias en materia de políticas de empleo en nuestro país. En nuestro caso las hemos planteado como hipótesis de trabajo y creemos haber avanzado en su demostración. 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. En efecto, durante los 90, y en particular durante la crisis 1999-2002, la hiper-desocupación se vincula a la crisis de las Obras Sociales, a epidemias de enfermedades mentales y coronarias, al aumento de los delitos contra la propiedad y al incremento del voto cautivo de los jefes comunales, según estadísticas oficiales. A su vez, el seguimiento de un grupo de obreros cerveceros despedidos a principios de los 90 demuestra la dificultad extrema para conseguir trabajo estable, la pérdida del seguro de salud, la agudización del alcoholismo y otras enfermedades mentales, y su involucramiento en redes de clientelismo político como alternativa de supervivencia.

En rigor, el resultado de nuestra investigación sólo sistematiza una serie de planteos que se vienen formulando por parte de especialistas en distintas disciplinas, y ofrece una prueba estadística y un estudio de caso relativamente original.

De mayor relevancia nos parece el tratamiento de la segunda 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. En efecto, a partir de la vigencia del plan "Jefes" disminuyen los cortes de rutas y otros actos de protesta(1)

Tambien creemos haber avanzado 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. Sin embargo, la elección Presidencial del 2003 marca una reducción impresionante del "voto bronca", que pasa del 20% en el 2001 al 2% en el 2003, y una fuerte correlación entre los "Jefes políticos comunales" encargados de repartir el "Plan Jefes" y el voto mayoritario en cada Municipio(2)

Comprobado lo anterior, que actualmente es aceptado en forma mayoritaria por la comunidad académica y se ha convertido en una suerte de obviedad, el problema pasa por el análisis de alternativas productivas que generen puestos de trabajo genuinos.

.3 **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 tambien 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 perfomance de un Gobierno, el índice de desempleo abierto, ha seguido trepando hasta superar los dos dígitos.

En el caso del ex Presidente Duhalde, la política de empleo que aplica en forma casi obsesiva, se concreta en planes de empleo transitorio que han llegado a su máxima expresión en la actualidad con el Programa para Jefes y Jefas de Hogar desempleados, tambien denominado "Derecho Familiar de inclusión social" que en la actualidad alcanza alrededor de 2.000.000 de beneficiarios. Dicho esquema no ha 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 con ribetes de red informal de clientelismo político.

No es objeto de este trabajo analizar el mega-programa oficial de "empleo". Digamos 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 mas 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**.** En este sentido, no nos parece desacertada la iniciativa del Senador Antonio Caffiero de darle fuerza legal al denominado derecho de inclusión familiar, con la sola salvedad de que se trata de una política contra el hambre, y que poco tiene que ver con una correcta política de empleo.

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:

Los principales ejes que planteamos son un plan nacional de obras públicas, la recuperación de fuentes de trabajo, la recolonización de la llanura pampeana , el fomento del turismo, y la reconversión de los programas de trabajo transitorio.(3)

4 HACIA UN PLAN NACIONAL DE OBRAS PUBLICAS

Hoy es indiscutible que el Estado debe desarrollar una política neokeynesiana que modifique rapidamente 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.(4) Sólo un shock basado en la obra pública puede modificar el panorama**.(5)**

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 ultimos 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 llega al 51,2% en el sector.

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 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 en los últimos cinco años se recuperan quince empresas a través de la formación de cooperativas de trabajo y la expropiación de los locales industriales por la Legislatura, orientando la experiencia FECOOTRA. En la Capital federal, aunque con un estilo más ideologizado y con presencia de grupos de izquierda, tambien 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 la actualidad existen alrededor de 150 empresas nucleadas en el Movimiento nacional de empresas recuperadas, con resultados todavía incipientes. Todas estas experiencias deben ser apoyadas por una política pública tendiente a recuperar puestos de trabajo.

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

Tambien 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 proovedores de los grupos de trabajadores.

6 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 mas 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 Petista de Olivio Dutra logra acuerdos con el Movimiento de los Sin Tierra y entrega parcelas que se dedican a la agricultura familiar.

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 tambien 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.

6 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 tambien es importante la experiencia realizada en Santa Cruz, donde la inversión pública se orientó a generar modernos complejos turísticos como Calafate.

7 CONTROLAR LA JORNADA DE TRABAJO COMO FRENO AL 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 y que la autoridad administrativa del trabajo declare insalubres numerosas empresas o secciones de ellas, conforme a los avances mundiales de la salud ocupacional y los estudios de la O.I.T.

Otro mecanismo posible es reducir las horas extras autorizadas por el Ministerio de Trabajo y autoridades provinciales, a fin de obligar a las empresas a tomar mayor cantidad de personal.

7 RECONVERTIR EL PLAN "JEFES"

Es necesario reconvertir la dinámica interna del mega-programa oficial.
Hoy, 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 hoy 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.

En base a esta línea de trabajo, el denominado "sector informal urbano" puede aportar un mayor nivel de empleo efectivo, aportando de esta manera a recrear la cultura del trabajo.

8 **EL ROL DEL ESTADO Y EL CAPITAL SOCIAL**

La lucha contra el desempleo de masas y de larga duración que sufrimos
no puede darse en un solo frente. Nada se gana con cambiar de nombre al Ministerio de Trabajo o de crear algun organismo oficial nuevo para que se ocupe del tema. En rigor,la obsesión por crear empleo tiene que estar presente en todas las areas 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 ganacias 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 actual cuadro. El elevado nivel de desempleo y exclusión social es letal para la seguridad pública, para el mantenimiento de la estructura historica 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 resuelve con mayor represión, con seguridad privada y con la inmigración de una parte importante de nuestro pueblo. En la lógica de un país serio, 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.

9 EN BUSCA DEL PLENO EMPLEO

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.

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. Está demostrado que la construcción de cada vivienda popular genera de cuatro a cinco empleos indirectos y por lo tanto la inversión por puesto de trabajo es menor que en otros rubros(6)

Otra vez, la experiencia 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, mientas que en el final de la década pasada y comienzos de la actual representa una sexta parte del promedio nacional(ver cuadro 2)

Cuadro Nro 2 Tasa de desempleo abierto 1991-2002. Promedio nacional y Santa Cruz

Años	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
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**
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**

Fuente: Datos de INDEC

10) CONCLUSIÓN

En la Argentina actual gobernar es crear empleo y gobernar exitosamente es acercarse a una situación de pleno empleo. De alguna manera el Presidente Néstor Kirchner ya lo hizo, como surge de los datos de Santa Cruz. Sin embargo, en el plano nacional es necesario convocar y lograr una gran movilización de energías sociales que tengan como objetivo y como obsesión abatir al desempleo.

Hoy es aceptado y constituye una obviedad, que el mega-programa oficial conocido como Plan Jefes es un mecanismo de contención social con ribetes de clientelismo político. Por lo tanto, el problema pasa por una nueva orientación de la política de empleo basada en la obra pública y en una reconversión del programa oficial.

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 relación
2) Véase los artículos sobre las elecciones del 2003 en Informe IEFE de Junio del 2003.
3) 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
4) Esta estimación es planteada por economistas como Jose Sbatella y Roberto Frenkel en distintos trabajos.
5) 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.

6) Conf. Martinez, E. "Obras que incentiven el consumo" en Cash,6/8/03

* Profesor titular de Estructura y Organización de las Obras Sociales y Profesor Asociado de Estructura económica y social de la Argentina en la carrera de Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesor adjunto de Sociología en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

* *Esta ponencia es una reelaboración de la posición expuesta en El Foro Social Temático organizado por el Foro Social Mundial en Buenos Aires en Agosto del 2002. Forma parte del capitulo final de una tesis de Doctorado en la UNLP.