

VILLA, PAOLA (1990), *La estructuración de los mercados de trabajo. La siderurgia y la construcción en Italia*, Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

VITELLI, GUILLERMO (1976), "Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino", Buenos Aires, BID/CEPAL/BA/13. Monografía de trabajo N° 3.

VITELLI, GUILLERMO (1978), "Cambio tecnológico, estructura del mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina", en *El Trimestre Económico*, Vol XLV, (4), N° 180, México, octubre/diciembre.

ZARIFIAN, PHILIPPE (1994), "Gestion de projet et gestion de production dans le batiment " en *Plan de construction et architecture*, septiembre.

ZARIFIAN, PHILIPPE (1990), *La nouvelle productivité*, París, Editions L'Harmattan.

Resumen

100

El desarrollo tradicional del sector de la construcción en la Argentina tiene una fuerte incidencia en los niveles de productividad y calidad de su producción, así como en la posibilidad de superar el profundo proceso de crisis que enfrenta y de competir en el Mercosur.

A nivel de la concepción se toma como base el análisis de la gestión del proyecto; a nivel de la producción, la gestión de la empresa; y a nivel de la realización, la gestión de obra.

Por último, se analizan los tipos de ensamblajes típicos de estos tres eslabones del proceso productivo.

Abstract

Construction-industry development pattern in Argentine has a strong influence on productivity levels, product quality and possibilities either to overcome the severe crisis it is facing at the present moment or to compete within Mercosur.

We suggest that the analysis of the management process at said three levels permit a better performance of this industry, by means of low-cost structuring with a strong influence on productivity and quality gains. At the design level we analyse the project management, at the production level we study the firm management and at building level the building-site management.

Silvina G. Axelrad

El impacto de la reestructuración económica sobre el mercado de trabajo neuquino

I. Introducción

Durante el transcurso de la década de 1970 los profundos cambios que se produjeron en el sistema económico mundial impactaron directamente sobre las economías de la región. El paradigma vigente hasta entonces partía del supuesto de un progreso económico ilimitado, en función del cual se preveían tasas de crecimiento elevadas que permitirían sostener el pleno empleo; provisión indefinida de energía a bajo costo; recursos naturales aparentemente inagotables; estabilidad en el sistema financiero y monetario internacional; y expansión constante del intercambio comercial.¹

Desde los países "en vías de desarrollo" se postulaba la industrialización sustitutiva como mecanismo para modificar las condiciones y los efectos del intercambio desigual entre las naciones. Sin embargo, a mediados de los años 1970 se hizo manifiesto que este modelo llevaba implícito un conjunto de dificultades relacionadas, por un lado, con la propia organización industrial, y por el otro, con el funcionamiento a nivel macro de la economía.

El objetivo de este artículo es evaluar los efectos de la reestructuración productiva sobre el mercado de trabajo, específicamente, sobre el mercado de la provincia del Neuquén, abarcando el período 1985-1995. Para tal fin, analizaremos la

Instituto de Investigaciones Gino Germani.
Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Este trabajo es parte del Informe de Beca de Iniciación UBACYT (1994/95) dirigido por la Lic. Marta Panaia.

¹ Kritz, E. (1988).

101

evolución de las principales variables ocupacionales antes y después del cambio en la orientación económica.

La hipótesis de este trabajo es que, a partir de la reestructuración del modelo de acumulación vigente hasta mediados de la década de 1970, se estaría dando en la provincia del Neuquén el fin de un modelo de desarrollo que tuvo su eje en un Estado dinámico de características distribucionistas y planificadoras. Esta estrategia se sustentaba en los importantes recursos que el Estado nacional le remitía en concepto de Regalías e Impuestos Coparticipables, los que eran destinados a la provisión de servicios de una población de origen migrante en constante crecimiento. El Estado provincial se constituyó así en el principal agente generador de empleo, a partir de la necesidad de dotarse de recursos administrativos y de la implementación de la obra pública.

La reestructuración productiva afectará especialmente a aquellas regiones que, como Neuquén, se caracterizaron por llevar adelante un modelo de desarrollo con fuerte presencia estatal, en el marco de una economía escasamente diversificada.

El trabajo consta de tres secciones además de la introducción. En la primera se analiza el impacto de la política económica sobre el Estado provincial; en la segunda, se mencionan los aspectos más relevantes en la evolución del mercado de trabajo neuquino durante el período 1985-1995. Finalmente, se incluye una serie de conclusiones que se desprenden del análisis realizado.

102

II. La reforma del Estado

a. El ajuste en las provincias

En nuestro país, el golpe de Estado de 1976 inauguró una nueva etapa económica con la implementación de políticas basadas en la filosofía de la total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado. El objetivo explícito fue cerrar el modelo de industrialización orientada al mercado interno. Para ello, el sistema social, político y económico debía ser reestructurado en aras de alcanzar una mayor inserción competitiva de la Argentina en los mercados mundiales. Se estableció un programa de liberalización de los mercados y la posterior apertura externa, sumado a la eliminación de toda política de regulación y subsidios, reduciéndose drásticamente la intervención estatal.

Este proceso de reestructuración tuvo un carácter netamente regresivo, no sólo atendiendo a los indicadores más directos, tales como la tasa de in-

versión, el producto, la ocupación y el ingreso, sino también en lo que respecta a la estructura de la industria, del comercio exterior y del sistema tecnológico, ya que no se superaron los obstáculos y debilidades del sistema industrial, tecnológico e institucional construido durante la etapa anterior, sino que por el contrario, se lo destruyó.²

Ante la evidencia de las dificultades para mantener en el mediano plazo períodos de relativa estabilidad, desde mediados de 1989 se inicia una nueva etapa.³ Con la implementación de políticas nacionales contenidas en la legislación sobre Reforma del Estado y Emergencia Económica promulgadas ese mismo año, y la complementación de esas medidas con reformas en el orden tributario, de desregulación de la economía y flexibilización de los mercados de trabajo, se buscaron cambios estructurales a partir de modificaciones en la participación del Estado en la economía, en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y entre el gobierno central y las provincias.⁴

En enero de 1991 se instala un nuevo equipo económico en el gobierno central, que dos meses después implementará el "Régimen de la Convertibilidad". Este régimen fue acompañado por un conjunto de medidas destinadas, en su conjunto, a profundizar los cambios estructurales que se venían gestando desde 1989. El objetivo del programa era lograr la estabilidad macroeconómica y la consolidación de profundos cambios estructurales. Las consecuencias para las provincias fueron importantes, ya que este régimen implicó terminar definitivamente con el financiamiento de origen inflacionario del sector público.

103

Los distintos acuerdos firmados en los últimos años con el FMI (Fondo Monetario Internacional) incluyeron cláusulas de compromiso de no emitir, y además metas explícitas de superávit, excluidas las privatizaciones.

A través de los Pactos Fiscales I y II⁵ firmados entre el gobierno central y las provincias se buscó avanzar básicamente en tres frentes considerados necesarios para la consolidación del modelo: la desregulación de la economía (a través de la desregulación en aranceles y honorarios profesionales; la actividad comercial; el transporte de pa-

² Este proceso se verificó especialmente en los sectores de base científica y difusores de progreso técnico, que fueron reemplazados por un conjunto de "enclaves" en los que se beneficiaba un reducido grupo de empresas en los sectores de capital intensivo productores de bienes intermedios de uso difundido pero que, justamente por tener carácter de "enclaves", no llegaron a conformar un sistema productivo, articulado y competitivo. (Notcheff, H., 1991; Kosakoff, B., 1993).

³ Las políticas de ajuste implementadas por los países de la región se han presentado en una doble dimensión según los objetivos buscados: las "políticas de estabilización" y las "políticas de ajuste estructural". Tokman, 1991.

⁴ Pérez Barrero, 1993.

⁵ Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, 12/8/92; Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, 12/8/93.

sajeros y de carga; los costos judiciales, etc.); el traspaso de los servicios públicos provinciales a manos privadas, y la reforma tributaria (eliminación de tasas municipales e impuestos provinciales; reemplazo del impuesto sobre los ingresos brutos; etcétera)

Desde la implementación del Plan de Convertibilidad y hasta mediados de 1994, el gobierno central logró cumplir con las metas en materia de superávit, además de contar con los recursos de las privatizaciones.⁶ Esta circunstancia facilitó el abundante ingreso de financiamiento externo que permitió el mantenimiento del tipo de cambio fijo.

Sin embargo, la situación fue muy distinta en las provincias argentinas, que sufrieron necesidades crecientes de financiamiento como consecuencia de la persistencia de desequilibrios en sus cuentas; los mismos debieron resolverse apelando a los préstamos de los bancos provinciales, los que, por otro lado, contaron con una menor disponibilidad de recursos para destinar al sector privado. Mediante este mecanismo los gobiernos provinciales pudieron ir sorteando las presiones del gobierno central, ejecutando a medias el ajuste requerido y reciclando la deuda con los bancos provinciales. De todos modos se vivieron algunas situaciones de gran conflictividad social (Santiago del Estero, San Juan o Jujuy).

La comprometida situación financiera de las provincias tiene su origen en causas propias de gestión (deficiente administración; utilización del clientelismo político; mala asignación de recursos propios y del gobierno central; etc.), pero además en otras de origen exógeno a las mismas: el modelo económico en curso ha sumido a las economías regionales en una profunda recesión producto de las políticas cambiarias y monetaria.

A partir del derrumbe del sistema financiero por las repercusiones de la crisis mexicana (enero de 1995), las provincias no pudieron afrontar sus compromisos, produciéndose un rápido endeudamiento de las administraciones con los trabajadores, los jubilados y los proveedores del gobierno.

En marzo de 1995 se firma un nuevo acuerdo con el FMI para lograr un préstamo de facilidades ampliadas.⁷ Este compromiso le sirvió al gobierno central para redoblar sus esfuerzos en aras de conseguir definitivamente el disciplinamiento de las provincias tras el ajuste. El gobierno hizo expresa su decisión de cortar todo auxilio a las provincias, además de exigir la devolución por parte de las mismas de los adelantos efectuados a cuenta de la coparticipación federal; se estableció que sólo aquellas administraciones que dieran una señal clara en disciplina fiscal podrían acceder a financiamiento externo. Básicamente,

⁶ FIDE, Coyuntura y Desarrollo (junio de 1995).

⁷ Estos acuerdos se caracterizan por contener condicionalidades muy expresas referidas especialmente al sector público.

te, la misma exigiría la privatización de empresas y bancos; la reducción de la masa total de salarios pagados, mediante la combinación de despidos y el recorte en las remuneraciones, y un drástico recorte en los gastos.

La provincia del Neuquén fue una de las primeras en poner en práctica la reforma del Estado. Es probable que en esa determinación haya tenido gran incidencia la dependencia de la provincia de los recursos que le gira el Estado nacional en concepto de Regalías, y el contar además con un equipo de tecnócratas que le permitió presentar inmediatamente ante los organismos internacionales (Banco Mundial) los proyectos correspondientes para acceder a las líneas de crédito, que apuntan en general al mejoramiento de la recaudación impositiva, el ordenamiento de los recursos humanos y materiales, la informatización de ciertas áreas del gobierno, etc.; es decir, en ninguno de ellos se prevé inversión productiva que permita el desarrollo de un proyecto autónomo y se convierta en una genuina fuente de empleo para el personal que deberá ser desafectado de la Administración Pública cuando el ajuste provincial así lo requiera.⁸

b. Estado neuquino: políticas públicas y empleo

Luego de la Campaña del Desierto de 1880, el Estado nacional fue el encargado de crear las condiciones de ocupación en los territorios patagónicos, ante la falta de impulso inicial por parte de los sectores terratenientes y latifundistas que habían propiciado el avance de la frontera agropecuaria. A partir de 1918, este proceso se hace más dinámico con el descubrimiento de petróleo en Plaza Huincul; la actividad económica y administrativa del Estado nacional le dará un impulso al desarrollo de la región, inclusive a través de la creación de poblados ligados a la actividad petrolera.

La reforma de la Constitución Nacional de 1949 dispuso, entre otras cosas, la intervención de las poblaciones de los Territorios Nacionales en la elección presidencial; por Ley electoral N° 14.302, se acordó a los electores el derecho de elegir un diputado para el Congreso nacional y concejales para las distintas municipalidades.

Durante este período los reclamos al gobierno central se centraron en el no cumplimiento de la Ley 1532/84,⁹ debido a que Neuquén continuaba bajo el status de Territorio Nacional, pese a haber

⁸ Bonaccorsi, N. y otros (1993).

⁹ En 1884, a través de la Ley 1532, se crean los Territorios Nacionales, divisiones administrativas carentes de autonomía considerados propiedad de la Nación, sobre los que el gobierno central tenía intervención directa a través de la designación de todos sus funcionarios, y la fijación y recaudación de los impuestos. Esta Ley establecía que una vez alcanzados los 30.000 habitantes se autorizaba la instalación de la Legislatura como paso previo hacia la provincialización.

superado hacía tiempo la cantidad de habitantes requerida para la provincialización.

Recién en 1954 se sancionó la Ley que fijaba las condiciones y creaba los organismos necesarios para una paulatina autonomía, que finalmente se concretaría con la convocatoria a Convención Constituyente en 1954.

La conformación del Estado provincial neuquino se dio en un contexto de permanente inestabilidad política en el nivel nacional. Con el derrocamiento del peronismo por la Revolución Libertadora de 1955, se produce la disolución del Partido Justicialista, la intervención de la CGT (Confederación General del Trabajo) y la destitución e inhabilitación de todos los dirigentes que habían ocupado un cargo durante el anterior gobierno peronista. En Neuquén, los funcionarios locales fueron inmediatamente reemplazados por nuevas autoridades nombradas por la Intervención Federal.

Bajo la denominación de "partidos neoperonistas" se incluyen a aquellos partidos políticos de "resistencia" peronista, que surgieron en el marco de la proscripción y que, ante la imposibilidad de utilizar el nombre y los símbolos del Movimiento Nacional Justicialista, adoptaron otras denominaciones, pero mantuvieron la doctrina y el contacto con Perón hasta su regreso.¹⁰ Dentro de esa categoría se incluye el Movimiento Popular Neuquino; el surgimiento de este partido provincial estuvo ligado a la voluntad de algunos ex-funcionarios de la última etapa territorial y otros militantes combativos del Movimiento Nacional Justicialista de buscar fórmulas que les permitieran actuar en la vida política. ¹¹ En 1963 el MPN asume el control del gobierno provincial, definiendo desde sus inicios un estilo político que consolida un tipo de Estado que expande y articula una sociedad en permanente cambio y acelerada transformación; la administración provincial se caracterizará por el desarrollo de la obra pública y la política social. ... "el perfil de este nuevo gobierno sapagista será la 'obra pública': una intensa inversión en infraestructura, que absorbe el crecimiento poblacional, fortalece el grupo económico y la red clientelística del sapagismo, y su dominio del aparato estatal". Debe tenerse en cuenta que el MPN, desde su momento constitutivo, añade a los contenidos doctrinarios peronistas —que hace propios— algo diferente a los mismos: el federalismo. Será éste el primer elemento que inicia la diferenciación del partido provincial del justicialismo. ¹² Una de las claves del éxito de Felipe Sapag, desde que asumió el gobierno provincial en

¹⁰ Bucciarelli, M. y otros (1993).

¹¹ En junio de 1961 se realizó en Zapala la Asamblea Provincial Peronista; en ella se decidió la creación de un partido provincial que, bajo la denominación de "Movimiento Popular Neuquino", pudiera acceder a los próximos comicios a celebrarse al año siguiente. En el acta fundacional los firmantes se comprometían a disolver el partido y retornar a las filas peronistas, una vez que se levantara la inhabilitación del líder exiliado.

¹² Palermo, Vicente (1988).

1963, se basó en que pudo imponer un perfil tecnoburocrático eficaz, respaldado en el CO.PA.DE. (Consejo de Planificación para el Desarrollo Económico), que aún en la actualidad exhibe el MPN, y que le ha permitido mantener una continuidad en la orientación económica del gobierno. El Estado provincial asumió desde sus orígenes un fuerte carácter "interventor-distribucionista-planificador".¹³

A mediados de la década de 1950 Neuquén ya se encuentra insertada en la economía nacional como proveedora de energía destinada al consumo interno, dentro del modelo de sustitución de las importaciones en la última fase de su desarrollo, la que se caracterizó por la fuerte intervención estatal en el desarrollo de la economía.

La estrategia de desarrollo puesta en práctica por el Estado provincial consistió en arraigar la población migrante que llegaba a la región, destinando para ello la mayor parte de los recursos disponibles a la creación y el mantenimiento de una importante red de infraestructura y servicios básicos. Existen indicios de que se trató de una estrategia exitosa; de esta manera, al mismo tiempo que se satisfacían las demandas de la población, legitimándose el Estado y los sectores dominantes de la sociedad neuquina, se generaban las condiciones para mantener un nivel de ocupación elevado.

Los recursos con que contó la provincia para ello se compusieron fundamentalmente de dos grandes rubros:

- por un lado, las regalías aportadas en concepto de explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) y, a partir de 1975, de hidroelectricidad;
- por el otro, la Coparticipación Federal de impuestos establecida por la legislación nacional.

Se trata de dos fuentes de ingresos que tienen su origen en el Estado nacional, es decir, son recursos que, habiendo sido fijados por entes nacionales, son remitidos por el gobierno central, situación que genera una fuerte dependencia a la provincia. Los grandes cuestionamientos que la provincia del Neuquén mantuvo constantemente con el gobierno nacional tuvieron que ver con los mecanismos de cálculo de esos ingresos.

Pese a la consagración como principio constitucional de la obligación de revertir las utilidades producto de las regalías en "obras productivas", para beneficio de todos los habitantes y regiones de la provincia (art. 232 de la Constitución del Neuquén), este principio nunca se implementó efectivamente; la ausencia de un proyecto de desarrollo autónomo, cuya verdadera dimensión recién se percibirá a principios de los años 1990, parece ser la crítica más reiterada que ha recibido la gestión del Movimiento Popular

¹³ Favaro, Orieta y otros (1993).

Neuquino, a cargo del gobierno provincial por más de tres décadas. En ese sentido, se ha señalado que ...“el ‘federalismo’ que proclama el MNP adquiere un matiz simbólico que oculta la no formulación de un proyecto de desarrollo autónomo y la necesidad de transferir el conflicto en términos políticos al Estado nacional”.¹⁴

La reconversión estructural de la economía argentina provoca importantes recortes en las asignaciones provinciales, poniendo especialmente en crisis el funcionamiento de aquellas administraciones provinciales cuyos ingresos están fuertemente ligados a la remesa de fondos del Estado central. Con la reestructuración del modelo de acumulación vigente hasta mediados de la década de 1970 se produce en Neuquén el quiebre de un modelo de desarrollo que tuvo su eje en un Estado dinámico de carácter distribucionista, planificador y empleador, que se sustentaba en los importantes recursos que el Estado nacional le remitía en concepto de Regalías e Impuestos Coparticipables, los que destinaba a la provisión de servicios de una población de origen migrante en constante crecimiento; el Estado provincial se constituyó así en el principal agente generador de empleo, ya sea de manera directa, a partir de la necesidad de dotarse de recursos administrativos para organizar los servicios que brindaba el Estado, o indirectamente, por intermedio de las empresas contratistas que se encargaron de la ejecución de la obra pública que el gobierno encaraba.

108

Definimos como “políticas públicas” al conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores sociales. De dicha orientación se desprende cierta direccionalidad que afectará el futuro curso del proceso social.¹⁵

El análisis de la composición y evolución por rubros de los presupuestos provinciales¹⁶ nos permite obtener un proxi de la estrategia de desarrollo del gobierno provincial. Entendemos que la misma consistió en generar las condiciones materiales necesarias que permitieran el arraigo de la población migrante, a través de la implementación de la obra pública y el desarrollo del aparato administrativo.

¹⁴ Favaro, Orieta y otros (1993).

¹⁵ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1990).

¹⁶ Las fuentes de información sobre las que nos basamos son los Presupuestos Provinciales ejecutados y el Consolidado de los Presupuestos Provinciales para comparar con una media estimada nacional; los mismos son elaborados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía).

- los Gastos en Personal (rubro Erogaciones Corrientes);
- las erogaciones destinadas a Trabajos Públicos (rubro Erogaciones de Capital).

Según el glosario que acompaña a los presupuestos, los “Recursos Corrientes” resultan de adicionar los Recursos Tributarios de Jurisdicción Provincial y nacional (impuestos directos e indirectos) y los Recursos no Tributarios de Jurisdicción nacional y Provincial (entradas por tasas y derechos pagados a cambio de bienes y servicios, y regalías). Dentro del ítem “Recursos Corrientes” nos interesarán particularmente los recursos de Jurisdicción nacional: es decir, la evolución de los ingresos a la provincia en concepto de Regalías por la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) e hidroelectricidad, y los fondos de la Coparticipación Federal de impuestos nacionales.

Del análisis de la estructura de los ingresos provinciales sobresale la elevada participación de los Recursos de Jurisdicción nacional sobre el total de Recursos Corrientes (Cuadros 1 y 2). En 1985 sólo el 20% de los Recursos Corrientes con que contaba el Estado neuquino eran de origen provincial; en 1989 los recursos de jurisdicción nacional representan el 83% de los recursos corrientes; a partir de 1990 la participación de los mismos comienza a descender hasta alcanzar el 67% en 1994.

109

La misma incidencia calculada sobre el Consolidado de los presupuestos ejecutados de las 24 jurisdicciones del país, indicaba el 57% de Recursos de Jurisdicción nacional sobre Recursos Corrientes en 1985, el 59% en 1989, y el 56% en 1993.¹⁷

Tal como se observa en el Cuadro 2, la comparación entre el presupuesto de Neuquén y el del Consolidado de las Provincias argentinas resulta una evidencia clara de la elevada dependencia que tuvo y continúa teniendo la provincia del Neuquén de los fondos que le remite la Nación, y de las dificultades que lleva implícito la continuidad de este esquema de funcionamiento, a partir del proceso de privatización de empresas públicas y ajuste ortodoxo de gastos implementado por el gobierno central desde principios de los 1990.

Seleccionaremos tres rubros como indicadores:

- los recursos provenientes de las Regalías y de la Coparticipación Federal de impuestos nacionales (rubro Recursos de Jurisdicción nacional del presupuesto);

7

¹⁷ Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cuadro 1

Gasto Público de la provincia del Neuquén. Composición porcentual de recursos y erogaciones según los presupuestos ejecutados. Principales rubros. 1985-1994.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Recursos corrientes	82	81	77	88	87	84	84	90	41	89
Jurisdicción provincial	16	17	21	17	15	20	22	26	12	30
-Tributarios	7	6	8	6	6	7	11	13	6	15
-No tributarios	9	11	13	11	9	13	11	13	6	15
Jurisdicción nacional	66	64	55	71	72	65	62	65	29	60
-Coparticipación	14	13	14	16	19	18	24	25	11	23
-Regalías	49	49	38	52	50	46	35	32	14	31
-Otros	3	2	3	3	3	1	3	8	4	6
Recursos de capital	0	1	1	1	0	1	6	1	54	1
Rem. ejercicio anterior	0	0	1	0	0	0	0	2	1	0
Aportes	18	18	21	11	13	14	10	7	4	10
Total Recursos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Erogaciones corrientes	56	48	52	58	61	61	75	83	61	78
-Personal	37	31	33	37	40	36	49	53	39	51
-Bienes y servicios no personales	10	9	10	12	11	12	10	9	8	8
-Intereses deuda	1	0	0	1	1	2	2	1	1	3
-Transferencias.	8	8	9	8	9	11	14	20	13	16
Erogaciones de capital	44	52	48	42	39	39	25	17	39	22
-Bienes capital	2	6	1	2	0	1	0	0	1	1
-Trabajos Públicos	40	44	45	37	35	35	24	16	11	19
-Bienes Prexistentes	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
-Inversión Financiera	1	1	2	2	4	3	1	1	27	2
Total Erogaciones	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

Desde 1990 es posible observar un cambio en la composición de los ingresos provinciales: por un lado, aumenta la participación relativa de los recursos tributarios de origen provincial y los provenientes del Fondo de Coparticipación Federal de Impuestos nacionales; por el otro, se produce una disminución relativa de los recursos provenientes de las Regalías.

En efecto, en 1989 las regalías representaban el 50% del total de los Recursos de la Provincia y el 57% de los Recursos Corrientes (Cuadro 1). A partir del año siguiente, la incidencia de las mismas en el presupuesto provincial comienza a disminuir, representando en 1994 sólo el 31% del total de los Recursos de Neuquén. Si observamos la evolución de los ingresos por Regalías, parece registrarse una leve tendencia declinante desde 1990, aunque en 1994 se percibe un aumento de un 10% en relación con 1989 (Cuadro 3). El importante cambio registrado en la participación de las Regalías en el total de ingresos provinciales obedecería, fundamentalmente, al pronunciado aumento de los recursos provenientes de la recaudación tributaria.

Cuadro 2

Evolución de indicadores seleccionados. Presupuestos ejecutados de la provincia del Neuquén (1) y Consolidado de Presupuestos ejecutados de las 24 Jurisdicciones del país (2). En porcentajes.

	1985		1989		1994	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Recursos Nac./Recursos Corrientes	80	57	83	59	67	60
Regalías/Recursos Corrientes	60	7	57	5	34	2
Coparticipación/Recursos Corrientes	17	49	22	52	25	45
Regalías+Coparticipación/Recursos Corrientes	77	52	79	57	59	50
Personal/Total Erogaciones	37	51	40	50	50	50
Erogaciones Capital/Total Erogaciones	44	19	39	16	22	13

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cuadro 3

Neuquén. Índice de la evolución de Regalías, Impuestos de Coparticipación Federal, Impuestos Provinciales y Gastos destinados a Trabajos Públicos. Base: 1985=100.

	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
Regalías	100	137	100	128	100	96	80	98	93	110
Coparticipación Federal	100	127	131	135	135	131	189	268	273	282
Impuestos Provinciales	100	129	139	103	84	110	168	264	303	374
Gastos Trabajos Públicos	100	165	161	118	96	109	75	66	80	s/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

Los fondos que remite el gobierno central por la Coparticipación Federal de impuestos nacionales fueron aumentando desde fines de la década de 1980, llegando a representar en 1994 el 25% del total de los Recursos Corrientes de la provincia. Si lo analizamos en función del volumen de los recursos girados vemos que de 1990 a 1994 se registra un incremento del 115%, lo que evidencia una mejora en la recaudación impositiva que podría haber obedecido, entre otras causas, a las presiones del gobierno central.

112

También se observa un incremento muy significativo en los recursos tributarios de jurisdicción provincial; la participación de los mismos en el total de los recursos provinciales pasa de un 6% en 1989 al 15% en 1994 (Cuadro 1) y, analizado desde el volumen de los fondos recaudados, se aprecia un aumento del 345% en el mismo período (Cuadro 3). Este comportamiento podría evidenciar una mejora en la recaudación de los impuestos a los Ingresos Brutos e Inmobiliario debida al considerable crecimiento de la actividad comercial que se registró en la provincia, como veremos más adelante.

¿Cómo fue orientando el gobierno provincial esos recursos? ¿Cuáles fueron sus prioridades? En definitiva, ¿cuál fue la evolución de la estructura de las erogaciones provinciales para el período 1985-1994?

Cuadro 4

Neuquén. Índice de la evolución del plantel de empleados de la Administración Pública y de los gastos destinados a Personal. Año base 1985=100.

	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
Evolución Plantel Administ. Pública	100	107	136	150	159	163	172	177	177	s/d
Evolución Gastos en Personal	100	126	129	130	120	122	172	239	310	311

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía; y Datos para el Análisis del Sector Público, realizado por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica del Ministerio del Interior.

La suma total de los Gastos que realiza el Estado se compone de dos ítem: las "Erogaciones Corrientes", que son aquellas destinadas a satisfacer las necesidades de operación del Estado provincial derivadas de la realización de sus actividades específicas, las obligaciones emergentes de los intereses de la deuda y las transferencias de fondos sin contraprestación explícita; y las "Erogaciones de Capital", que se generan por la incorporación de bienes materiales, inmateriales, y por inversiones financieras que incrementan el activo del Estado. Dentro del ítem Erogaciones Corrientes, el rubro "Gastos en Personal" incluye el monto de las remuneraciones de los cargos ocupados por personal permanente y temporario según planta de personal hasta el fin del período presupuestado, servicios extraordinarios, asignaciones familiares y asistencia social al personal; incluye también los aportes personales y patronales al sistema. Los gastos destinados a remuneraciones del personal de planta en el Consolidado de los presupuestos de las 24 jurisdicciones provinciales para el período 1985-1994 se ubicaron siempre en alrededor del 50% (Cuadro 2). En este contexto, la provincia del Neuquén constituía una excepción, ya que, según el presupuesto ejecutado de 1985, destinaba al pago de las remuneraciones del personal sólo el 37% del total de las erogaciones provinciales; en 1989 estos gastos representaban el 40% de las erogaciones totales de la provincia. A partir de 1991 los gastos destinados a remuneraciones del Personal de Neuquén pasa a asemejarse a la del Consolidado de las Provincias.

113

Por otro lado, las partidas destinadas a gastos en "Personal" fueron constantemente en aumento, especialmente desde 1991. Es decir, desde la implementación del ajuste y la reestructuración del Estado provincial, los gastos en Personal no disminuyeron, sino que por el contrario, registraron un importante incremento del 160% en el período 1989-1994 (Cuadro 4). En el mismo cuadro puede observarse la evolución de la planta del personal de la Administración Pública de la Provincia. Es llamativo que el aumento en los gastos en Personal al que hacíamos referencia no haya sido acompañado por un incremento paralelo en la cantidad de empleados de la Administración Pública, (en 1993 se registra un crecimiento de sólo el 11% con respecto a 1989). Debe tenerse en cuenta que Neuquén posee el porcentaje más elevado de ocupados en el sector de Servicios Comunales, Sociales y Personales, que incluye al empleo público (en 1995 el 18,6% de la población ocupada neuquina se ubicaba en el sector Público).¹⁸

Según puede observarse en el Cuadro 1, en 1985 las Erogaciones de Capital en Neuquén representaban el 44% del total de los Gastos Provinciales; en 1986 esa incidencia alcanzó su punto más elevado, con el

¹⁸"Situación de las Provincias Argentinas", elaborado por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial.

52% del total de las Erogaciones; pero, a partir de 1988, esa participación relativa comenzó a descender de manera acelerada, destinando en 1994 sólo el 22% del gasto total a Erogaciones de Capital. Esta disminución obedeció fundamentalmente al recorte de los fondos destinados al rubro "Trabajos Públicos". Mientras tanto, la media de todo el país de gastos destinados a Erogaciones de Capital fue del 19% en 1985; del 16% en 1989; y del 13% en 1993. (Cuadro 2).

Según la definición correspondiente de "Trabajos Públicos", se trata de la incorporación al activo físico del Estado provincial de las inversiones efectuadas en Vialidad, Vivienda y otras inversiones físicas. Comprende la realización de obras que permanecen con carácter de adherencia al suelo, formando parte de un todo indivisible, como también de las ampliaciones mejoradoras de los bienes ya existentes.

La evolución de las partidas presupuestarias destinadas a Trabajos Públicos ha venido sufriendo un importante recorte, que comienza a percibirse ya en 1988, pero se acentúa especialmente a partir de 1991 (Cuadro 3). En efecto, el año que se destinó la mayor cantidad de recursos a la realización de obras públicas fue 1986, momento que además concuerda con la elevada participación relativa del rubro Erogaciones de Capital sobre el Total de los Gastos provinciales (52%); en 1991 las partidas presupuestarias destinadas a Trabajos Públicos sufrieron una reducción del 54% con respecto a 1986; en 1992 los recortes se profundizan, aplicándose a este rubro sólo el 40% de lo que se había asignado en 1986.

Del análisis del comportamiento de estos indicadores es posible inferir que, frente a la demanda del gobierno central de realizar un ajuste estructural que comprenda la privatización de empresas públicas provinciales, la reducción de gastos y la reestructuración de las administraciones públicas provinciales, por lo menos hasta el año 1994 el gobierno de la provincia del Neuquén realizó un ajuste de tipo parcial. Se restringieron severamente los gastos destinados a la realización de obra pública (Gastos en Trabajos Públicos), pero todavía no se han manifestado claras señales en el sentido de reducir el plantel de empleados que dependen de la provincia, sino que, por el contrario, se ha verificado un incremento en el número de agentes y, especialmente, en los gastos en Personal.

Como hemos podido observar, la estructura de ingresos y egresos provinciales hasta fines de la década de 1980 se diferenciaba claramente de la del promedio de las provincias argentinas, lo que le confería a Neuquén un perfil verdaderamente atípico. A partir de 1991, la estructura presupuestaria de Neuquén tiende a aproximarse a la del resto de las provincias, lo que para nosotros es un claro indicador del cambio en la orientación de la política pública.

II. El mercado de trabajo en la provincia del Neuquén

Hasta fines de la década de 1980, el mercado de trabajo neuquino pareció moverse y evolucionar con un ritmo propio, fruto de la combinación de tres factores principales: el importante crecimiento demográfico de origen migratorio; el auge económico que atravesó la región a partir de la década de 1960; y la implementación de políticas públicas por parte del gobierno provincial, que propiciaron el pleno empleo.

A partir de los años 1990, esta tendencia se revierte; el aumento de los niveles de desocupación y subocupación horaria estaría indicando el agravamiento de las condiciones laborales en la provincia.

Los desajustes en el mercado de trabajo entre la disponibilidad de mano de obra (regulada por la tasa de crecimiento poblacional y por la tasa de actividad) y la generación de empleo genuino (regulada por la evolución del nivel del producto interno y por la evolución de la productividad en el segmento productivo formal o estructurado) se expresan a través de la tasa de desempleo, ya sea de tipo abierto o de tipo oculto o encubierto, de más difícil medición. Pero cuando ese desequilibrio entre disponibilidad de mano de obra y generación de empleo se hace crónico, la forma de ajuste que asume el mercado de trabajo es a través de la emergencia del subempleo.¹⁹

En esta sección haremos una caracterización del mercado de trabajo neuquino, comparando algunos de sus indicadores de ocupación con los del total de los aglomerados del interior y los del Gran Buenos Aires, basándonos en los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, para el período 1985-1995.

Esta sección comprende tres apartados: en el primero analizamos la disponibilidad de mano de obra en la ciudad de Neuquén, utilizando como indicadores el crecimiento de la población total en la región y el nivel y la evolución de la tasa de actividad; en el segundo apartado estudiamos la demanda de empleo, concentrándonos en la evolución del producto bruto geográfico para conocer la estructura productiva de la región, el nivel y la evolución de la tasa global de empleo, y el análisis de la estructura interna de la ocupación. En el último apartado avanzamos sobre la "brecha de empleo", es decir, sobre los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo.

1. La oferta de fuerza de trabajo

Desde mediados de la década de 1950 la ciudad de Neuquén adquiere funciones políticas y admi-

¹⁹ Monza, Alfredo, 1993.

nistrativas,²⁰ al mismo tiempo que comienza a gestarse en la región un importante desarrollo económico basado en la explotación petrolera y gasífera, junto con la construcción de un complejo hidroeléctrico, la creación de un parque industrial, y el desarrollo de un eje productivo en el Alto Valle del Río Negro gracias a las grandes obras de irrigación.

Este importante desarrollo económico generó numerosas oportunidades de empleo que atrajeron a migrantes de diferentes regiones del país y de países limítrofes.²¹ Sin embargo, este proceso se caracterizó por ser extremadamente focalizado, ya que se produjo una concentración en ciertas localidades que se convirtieron en polos de desarrollo, tales como Neuquén, Plottier, Senillosa, Centenario (Departamento de Confluencia), mientras que el interior de la provincia reproducía el patrón de desarrollo característico de toda la región patagónica.

Cuadro 5

Comparación de los incrementos porcentuales de la población entre 1960 y 1991: Variación anual promedio.			
	60/70	70/80	80/91
Total País	1,6	1,8	1,5
Total Provincia	4,1	5,8	5,4
Ciudad de Neuquén	15,7	10,9	7,7

Fuente: Censo nacional de Población y Vivienda 1991. INDEC.

Mientras que la tasa de crecimiento anual del país se mantuvo estable durante las últimas tres décadas, el aumento de la población neuquina fue muy significativo (Cuadro 5); pero evidentemente el gran incremento demográfico se produce en la localidad de Neuquén, sede de la capital provincial. El rápido crecimiento de la población neuquina a partir de la década de 1960 tuvo su origen en el aporte migratorio proveniente, por un lado, de grupos chilenos de escasos recursos, y por el otro, de grupos nativos llegados de los principales centros urbanos del país, predominantemente trabajadores calificados y profesionales.²²

Desde el punto de vista de la oferta de mano de obra, este elevado crecimiento demográfico constituyó una importante presión sobre el mercado de trabajo, si bien el mismo respondía a la necesidad de poblar una región que atravesaba un período de rápida expansión económica.

²⁰En 1954 el Territorio Nacional del Neuquén se convierte en Provincia a partir de la Convocatoria a Convención Constituyente y la posterior aprobación de la Constitución Provincial.

²¹Entre 1960 y 1991 la población de la provincia registró un incremento porcentual del 254%.

²² Recchini de Lattes - Mychaszula, 1991.

Los relevamientos de la EPH indican que hasta 1990 la tasa de desempleo abierto se mantuvo por debajo de la del total de los 24 aglomerados de interior, en tanto que la tasa de subocupación horaria se ubicó en los últimos diez años por debajo de la del total de los centros urbanos del interior del país. Sin embargo, esta tendencia favorable en la evolución del mercado de trabajo neuquino, se revierte a principios de los años 1990, coincidiendo con la implementación del Programa de Convertibilidad.

Cuadro 6

Evolución comparada de la tasa de actividad global de la ciudad de Neuquén, los 24 Aglomerados del Interior y el Gran Buenos Aires. 1985 - 1995 promedios de ondas.

Años	Neuquén	Interior	Gran Buenos Aires.
1985	36,4	36,7	38,8
1986	37,2	37,0	39,8
1987	37,9	37,3	40,4
1988	39,0	37,4	40,4
1989	39,5	37,2	41,3
1990	38,7	36,7	40,6
1991	39,5	37,5	40,8
1992	39,7	37,8	41,5
1993	40,6	37,6	43,7
1994	40,1	37,8	43,2
1995	40,1	38,1	45,9

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

El segundo factor que regula la oferta de fuerza de trabajo es la disposición de la población a participar en el mercado laboral, uno de cuyos indicadores es la tasa de actividad.

Si bien el nivel de actividad en el aglomerado de Neuquén era en 1985 muy similar al del total de los aglomerados del interior del país, la evolución de la tasa neuquina durante los últimos diez años manifestó un comportamiento diferente a la del interior.

Si además la comparamos con el nivel y la evolución de la tasa de actividad del Gran Buenos Aires (GBA), las diferencias se agudizan. Tomando los dos extremos de nuestro estudio, observamos un notable incremento de la tasa de actividad global de más de siete puntos en el GBA y de cuatro puntos para el aglomerado de Neuquén, mientras que el total de los 24 aglomerados del interior registró una evolución relativamente más estable, aun-

que con un aumento positivo en el nivel de la tasa de casi dos puntos entre las ondas extremo. En la ciudad de Neuquén es posible distinguir dos subperíodos en la evolución de su tasa de participación: hasta mayo de 1989 la tendencia fue claramente creciente; en el mes de octubre de 1989 se inicia un nuevo período en el comportamiento de la tasa: se recuperan los niveles de actividad más altos alcanzados, para luego estabilizarse en alrededor del 40%. Si comparamos esta evolución con la registrada en los 24 aglomerados urbanos, observamos que hasta 1987 Neuquén prácticamente acompañó al interior en sus tasas de actividad (alrededor del 37%). Pero, a partir de 1988, Neuquén comenzó a tomar distancia, incrementando el nivel de participación en el mercado de trabajo con respecto al interior.

Las tasas de actividad específica para la ciudad de Neuquén permiten observar una evolución diferenciada por sexos (Cuadro 7). Mientras que la tasa masculina se mantuvo estable, la tasa femenina, con niveles de actividad inferiores a la de los varones, tuvo una participación creciente durante los últimos diez años.²³

Las tasas específicas de actividad según la posición que ocupen los miembros en el hogar permite agregar los conceptos de trabajador primario (jefes) y trabajador secundario (no jefes) al análisis de la evolución de esta tasa.²⁴

118 Cuando se pretende explicar la evolución de la tasa de actividad, sobre todo en momentos de crisis económica, se genera cierta polémica en cuanto a los argumentos que dan cuenta de este fenómeno.

²³ El notable aumento en la tasa de actividad de las mujeres obedeció, por un lado, al incremento de la participación femenina en el ámbito laboral, producto de un cambio en el rol de la mujer como consecuencia, entre otros factores, de la extensión de los beneficios de la educación; y, por el otro, y en lo que hace específicamente al mercado de trabajo de Neuquén, al origen migrante de su población que registra una participación más elevada en la actividad económica que la población no migrante en el lugar de destino. (Lattes-Mychaszula, 1991).

²⁴ Se considera normalmente que la participación en el mercado laboral de los trabajadores primarios es relativamente estable frente a la variabilidad característica de los no jefes. Los trabajadores secundarios constituyen en muchos casos la reserva de los hogares para suplir o completar los ingresos familiares ante la desocupación o insuficiencia del salario del jefe de hogar.

El comportamiento registrado por los trabajadores secundarios según aumente o disminuya su participación en la PEA, permite incorporar los conceptos de "trabajador adicional" y "trabajador desalentado". (Neffa, J. Piette, N° 1; Monza, A., 1993; Beccaria, L. y López, N., 1994).

Hasta 1989, los incrementos en la tasas de actividad global fueron respondiendo a la expansión económica protagonizada por la región, específicamente a la provisión de empleo por parte del Estado provincial de manera directa (sector Servicios) o indirectamente a través de la contratación de obra pública (sector construcción).

La tasa de actividad de los jefes de hogar se mantuvo estable, mientras que los no jefes incrementaron su participación, al igual que el grupo de jóvenes y adultos. Pero las tasas de actividad pueden verse incrementadas incluso en momentos

de crisis económica, cuando desciende el nivel de empleo y aumenta la desocupación, por efecto de lo que se denomina "trabajador adicional o complementario". Esta situación se manifestó en la provincia del Neuquén a partir de 1990, momento en que la tasa de actividad se incrementa, a la vez que el nivel de empleo desciende y se acentúa la desocupación (Cuadro 9). El análisis del comportamiento de las tasas específicas de actividad nos permitió detectar un significativo aumento en la participación de los no jefes de hogar, específicamente el grupo de las no jefas (Cuadro 7), lo que podría estar indicando un ingreso de trabajadores secundarios al mercado. Pero, al mismo tiempo, hemos observado una caída muy importante en la tasa de participación de los jóvenes (15 a 24 años) en el quinquenio 1990-94, lo que podría atribuirse al "efecto desaliento".²⁵

Continuando con el análisis de las tasas específicas de actividad de Neuquén podemos señalar que la actividad de los jefes de hogar se mantuvo, entre 1985 y 1994, prácticamente en el mismo nivel (alrededor del 83%), mientras que los no jefes incrementaron en el mismo período su participación de manera significativa.

Cuadro 7
Neuquén. Tasa específica de actividad por posición en el hogar y sexo. Onda mayo.

	85	90	91	92	93	94
TOTAL	35,7	38,3	39,7	39,8	40,6	39,9
Jefes	82,9	83,7	83,9	82,0	83,1	82,4
No Jefes	20,5	22,1	23,9	24,6	25,1	24,4
MUJERES	23,4	27,4	29,9	31,4	32,2	30,7
Jefes	56,9	58,9	65,5	60,1	63,0	55,1
No Jefes	20,5	23,8	25,8	27,7	28,2	27,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

119 Si desagregamos la posición en el hogar según sexo observamos nuevamente un comportamiento diferenciado según se trate de mujeres o varones jefes de hogar. Mientras que el grupo de jefas de hogar presenta una tendencia oscilatoria (diríamos pendular) para el período, los varones jefes se mantienen estables con una tendencia creciente. Por otro lado, entre los no jefes, los varones tuvieron una participación estable en el mercado laboral durante el lapso 1985-1994, registrando sólo un leve descenso en la tasa de actividad al final del período; las mujeres, en cambio, incrementaron su participación en siete puntos si tomamos los años extremos del período.

²⁵ La escasez de nuevas oportunidades de empleo derivadas de una insuficiente expansión económica estaría generando una retracción del mercado de los jóvenes, que en otra situación tendrían intención de participar del proceso productivo. (Monza, 1993).

Con respecto a los niveles de participación por grupos de edad (Cuadro 8), se observa entre los más jóvenes (15 a 24 años) un comportamiento estable en el quinquenio 1985-90, cayendo tres puntos en el período 1990-1994.

El grupo de edades centrales muestra un notable incremento durante toda la década, especialmente entre 1985-90, aumentando más de seis puntos su participación en el mercado de trabajo (como veremos en seguida, este incremento se debió a la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres en edades centrales).

Cuadro 8

Neuquén. Tasa específica de actividad por grupos de edad y sexo. Onda mayo.				
SEXO	EDAD	85	90	94
TOTAL	15 a 24	45,1	45,2	42,3
	25 a 49	70,7	76,0	78,4
	50 y más	37,2	38,7	40,4
MUJERES	15 a 24	33,0	34,1	35,0
	25 a 49	46,4	55,1	60,7
	50 y más	18,2	21,5	22,5
VARONES	15 a 24	57,9	57,2	51,2
	25 a 49	96,2	97,6	98,0
	50 y más	58,6	59,7	62,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Cuadro 9

Neuquén. Evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación. 1985 - 1995.			
Años	Actividad	Empleo	Desocupación
1985	36,4	34,7	4,5
1986	37,2	35,6	4,5
1987	37,9	36,1	4,8
1988	39,0	36,6	6,2
1989	39,5	36,5	7,5
1990	38,7	35,8	7,7
1991	39,5	36,7	7,1
1992	39,7	36,7	7,6
1993	40,6	35,8	11,7
1994	40,1	35,3	12,1
1995	40,1	33,4	16,7

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

La tasa de actividad del grupo de los mayores de 50 años muestra también una tendencia positiva, con un incremento promedio de alrededor de un punto y medio por quinquenio, es decir, se podría inferir que una mayor permanencia de este grupo etario en el mercado de trabajo estaría generando un envejecimiento de la PEA.

En las tasas específicas de actividad de los grupos etarios desagregados por sexo, se destaca la disminución en la participación de los varones jóvenes, contra el crecimiento sostenido de las mujeres jóvenes; en los grupos de edades centrales, varones y mujeres mantienen una tendencia creciente; sin embargo, el grupo femenino registra un incremento mayor en su tasa de participación para todo el período. En el estrato de más de 50 años, tanto para varones como para mujeres, se observa una leve tendencia positiva, pero sin grandes incrementos.

Concluyendo, las características más salientes de la oferta de empleo en el mercado de trabajo neuquino para el período 1985-1995 son:

- Crecimiento poblacional muy importante de origen migratorio a partir de la década de 1960, que tendió a concentrarse en ciertas localidades que se convirtieron en "atractivas" en términos de desarrollo económico.

- Por el nivel y la evolución de su tasa de actividad, el aglomerado de Neuquén presentó un comportamiento que podríamos definir como intermedio entre el característico de la media de los aglomerados del interior y el del Gran Buenos Aires.

- Es posible detectar en la evolución de la tasa de participación neuquina dos etapas: desde mayo de 1985 hasta mayo de 1989 la tendencia en la actividad fue creciente; a partir de octubre de 1989 se registra un descenso, una posterior recuperación y, finalmente, una estabilización de la tasa que perdurará hasta fines del período.

- La comparación de la tasa de actividad global de Neuquén con la de los aglomerados del interior y la del GBA indica que, hasta mediados de 1987, la actividad en Neuquén venía creciendo lentamente y sus porcentajes eran similares a los del interior; a partir de octubre de 1987, mientras que los activos seguían aumentando en Neuquén, en el interior y el GBA la tasa de actividad pareció estancarse. Pero al final de la serie, aproximadamente en 1992, la tasa de actividad neuquina se detuvo en alrededor del 40%, mientras que el Gran Buenos Aires manifestó una acelerada evolución de su tasa hasta el final del período.

Una breve síntesis del análisis de las tasas de actividad específicas de Neuquén, indica:

- Tendencia estable en la actividad masculina, al igual que en el grupo de los jefes y los no jefes varones.

• Participación creciente durante toda la década en las tasas de actividad femeninas; las jefas mujeres manifestaron una tendencia errática.

• Las no jefas mujeres registran un aumento sostenido, especialmente a partir de 1990, en la participación en el mercado de trabajo, fenómeno que interpretamos como de "trabajador adicional".

• Disminución en las tasas de actividad de los jóvenes (15 a 24 años) en el quinquenio 1990-94 por el "efecto desaliento"; aumento en la participación de los adultos en edades centrales (25 a 49 años) y de los adultos mayores (50 años y más) durante toda la década.

2. La demanda de empleo

Como señalábamos arriba siguiendo a Monza (1993), el factor principal que regula la generación de empleo en un determinado momento es el nivel y la evolución de la actividad productiva.²⁶

Entre los años 1980 y 1992 el crecimiento medio anual del PBG de Neuquén fue del 9,2%. Se trata de un crecimiento verdaderamente importante, teniendo en cuenta que se produce en un contexto de estancamiento productivo general.

Para comprender la estructura de la economía neuquina es importante repasar la política de desarrollo adoptada por el Estado provincial desde la década de 1970 y hasta fines de los años 1980.

La estrategia del gobierno provincial tuvo como objetivo arraigar el caudal inmigratorio que llegaba a la región constantemente, creando y manteniendo una importante infraestructura en salud, educación, vivienda, etc. Ello fue posible gracias a los recursos que obtenía la provincia de las inversiones radicadas en su territorio para el aprovechamiento de las reservas petrolíferas, gasíferas y emprendimientos hidroeléctricos. La ejecución de estos proyectos requería a su vez de la organización del aparato estatal, dotándolo de recursos materiales y humanos. El plantel de trabajadores calificados requeridos para los cargos públicos de mayor jerarquía fue ocupado con los trabajadores migrantes provenientes de áreas de mayor desarrollo relativo del resto del país.

Por otro lado, las inversiones realizadas por el Estado para la provisión de infraestructura de servicios y vivienda, a través de la contratación de empresas prestadoras, otorgaron un fuerte impulso a la construcción, lo que permitió a los trabajadores migrantes menos calificados obtener una fuente de trabajo.²⁷

²⁶ Para aproximarnos a la estructura productiva de la provincia del Neuquén, nos basaremos en las estimaciones del Producto Bruto Geográfico elaborado por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial del Ministerio del Interior (MI) para el período 1980-1992.

²⁷ Holubica-Bialous-Junca (1993).

Cuadro 10

Provincia del Neuquén. Producto Bruto Geográfico, principales sectores; a precios constantes de 1986, en porcentajes. 1980-1992.

	Agropec./caza/pesca	Minas y canteras	Indust. manufact	Construcción	Servic. soc. per.	Total
1980	11,5	31,5	9,0	8,1	14,8	100
1981	10,8	31,5	8,3	10,9	15,3	100
1982	9,8	29,8	7,2	14,7	17,2	100
1983	9,0	29,7	7,2	18,1	16,2	100
1984	8,8	28,3	7,3	10,3	25,2	100
1985	9,6	26,8	6,9	13,1	23,6	100
1986	7,1	25,9	10,2	15,9	16,7	100
1987	10,6	23,2	10,8	18,5	15,7	100
1988	9,4	28,8	10,3	14,8	17,0	100
1989	8,0	30,7	9,5	15,0	19,2	100
1990	9,8	31,7	9,8	9,1	20,3	100
1991	9,4	33,7	7,0	8,6	19,4	100
1992	8,1	38,6	6,6	7,2	18,4	100

Fuente: Elaborado por la Base de Datos de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, (MI), sobre la base de información de la Dirección Provincial de Estadísticas.

La economía neuquina se asienta principalmente en la explotación de los yacimientos petrolíferos y gasíferos; la participación del sector en el total del producto bruto provincial fue variando desde algo más del 30% en 1980, hasta alcanzar cerca del 40% en 1992. Este rubro, junto con el sector Agricultura, caza y pesca, representa cerca del 50% del producto neuquino (sector primario).

Por la importancia relativa del Estado en esta provincia, el sector Servicios ocupó también un lugar destacado en la generación del producto de la región. A partir de 1990, de acuerdo con el nuevo modelo de crecimiento que empieza a consolidarse, se produce una disminución del papel del Estado como asignador de recursos. Las administraciones provinciales deben recortar los recursos que destinan, entre otros gastos, a la obra pública, reflejándose este corte en la abrupta caída de la Construcción. Pese a la implementación de la promoción industrial en la provincia,²⁸ la Industria no es un sector que haya tenido un desarrollo importante en la región.²⁹

²⁸ A través de los Decretos Nro. 2332 y 2333, de 1983.

²⁹ Entre 1986 y 1990 se registra la participación más elevada de este sector en el producto provincial, alcanzando alrededor del 10%.

La provincia del Neuquén no tuvo una participación muy destacada en el total de las exportaciones argentinas; los principales productos exportados fueron básicamente de origen agroindustrial: jugos de frutas, frutos, conservas y preparación de legumbres y hortalizas; pero también productos cerámicos; lanas, pelos y crines; y, en los últimos dos años, la incorporación de productos minerales.³⁰

En breve síntesis, podemos afirmar que, desde la década de 1970, la economía neuquina, ha registrado un crecimiento muy importante, de características atípicas, por haberse producido dentro de un contexto de estancamiento productivo general. Su estructura económica descansa básicamente sobre el sector primario, siendo las actividades extractivas las que generan la mayor porción del PBG provincial; el sector terciario tiene también una importancia considerable por la envergadura de los servicios que provee el Estado neuquino. En cambio, la Industria manufacturera y la Construcción (Sector Secundario) son los dos sectores que, además de tener una menor participación relativa en el producto, en mayor proporción han disminuido su participación en el PBG, coincidiendo con la suspensión del régimen de promoción industrial y el retraimiento en los gastos que el Estado provincial destinaba a la obra pública.

Una vez caracterizada la estructura económica de la provincia, nos dedicaremos a describir y analizar la ocupación en el mercado de trabajo neuquino.

La capacidad de absorción de los trabajadores por parte de la economía tiene su principal indicador en la tasa de empleo, la cual relaciona a los ocupados con el total de la población, en un lugar y un momento determinado.

La tasa de empleo general neuquina para el período 1985-1994 (Cuadro 11) acompañó la tendencia de la tasa de empleo del total de aglomerados del interior del país, si bien el nivel de empleo de Neuquén se mantuvo constantemente dos puntos por encima del nivel de empleo del interior del país. Pese a algunas oscilaciones, la tasa de empleo del aglomerado Neuquén se mantuvo estable, alrededor del 36%. El nivel más alto lo alcanzó en mayo de 1992, con el 37,3%.

Si dividimos el período de análisis en dos subperíodos, observamos que en el quinquenio 1985-1990 la tasa de incremento de la ocupación su-

peró a la tasa de incremento de la población total, es decir, el crecimiento de los puestos de trabajo superó al crecimiento de la población. En el período 1990-1994, el aumento de los puestos de trabajo acompañó al crecimiento de la población;

³⁰ La participación de Neuquén en el total de las exportaciones argentinas tuvo un carácter marginal: 0,2% en 1984; 0,4% en 1990; 0,5% en 1993; en el primer semestre de 1994 alcanzó casi el 2% del total de las exportaciones argentinas. En el lapso 1985-1994, las exportaciones neuquinas se incrementaron más de un 800%. (Datos para el Análisis del Sector Público de las Distintas Jurisdicciones de la República Argentina, Tomo II. Ministerio del Interior).

podemos afirmar que Neuquén presentó hasta 1994 un comportamiento relativamente favorable en la evolución del nivel de empleo.³¹

Cuadro 11

Evolución comparada de la tasa de empleo global de Neuquén, los 24 Aglomerados del Interior y el GBA. 1985-1995. Onda mayo.

Años	Neuquén	Interior	Gran Buenos Aires
1985	34,7	34,0	36,8
1986	35,6	34,4	37,9
1987	36,1	34,7	38,3
1988	36,6	34,8	38,0
1989	36,5	34,1	38,3
1990	35,8	34,0	37,6
1991	36,7	34,7	38,4
1992	36,7	35,0	38,8
1993	35,8	34,3	39,3
1994	35,3	33,8	38,0
1995	33,4	32,1	36,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Del análisis de las tasas específicas de empleo por sexo se observa que las mujeres ganan puestos de trabajo de año en año (Cuadro 13), aumentando su tasa de empleo en el período, en contraposición a lo que ocurre con los varones, cuya tasa tiene una evolución negativa.

La tasa específica de empleo por grupos etarios muestra para el aglomerado de Neuquén al grupo de varones y mujeres en edades centrales como los que más han ganado puestos de trabajo, habiendo sido ese aumento de más de cuatro puntos para el lapso 1985-1990, manteniéndose luego la tasa estable para el período 1990-94.

Dentro de la población femenina, son las más jóvenes las que pierden puestos de trabajo durante toda la década, a diferencia de las mujeres en edades centrales y las mayores que mejoran su situación ocupacional (Cuadro 12).

Para el caso de los varones, en cambio, se puede afirmar que en todos los grupos etarios se pierden empleos, pero sin lugar a dudas el grupo masculino de los más jóvenes es el más vulnerable en cuanto a la pérdida en la tasa.

³¹ El incremento de la población total de Neuquén para el período 1985-90 fue del 36,3%; para el mismo período, el incremento de los ocupados fue del 42,5%. Los mismos datos para el período 1990-94 dan el 10,7% y el 10,3%.

En cuanto a las tasas específicas de empleo por posición en el hogar (Cuadro 13), éstas manifiestan un deterioro en la situación de empleo en el grupo de los jefes de hogar. Al desagregar a los jefes de hogar según sexo, observamos que tanto las mujeres como los varones empeoran su situación ocupacional si tomamos en cuenta todo el período. El grupo femenino de jefas de hogar obtendrá hasta el año 1991 un saldo positivo; a partir de 1992 comienzan a perder puestos de trabajo.

Cuadro 12

Neuquén. Tasa específica de empleo por grupos de edad y sexo. Onda mayo.				
Sexo	Edad	85	90	94
TOTAL	15 a 24	40,8	36,4	32,3
	25 a 49	68,7	73,3	72,9
	50 y más	20,1	37,5	36,0
MUJERES	15 a 24	30,9	28,6	25,7
	25 a 49	45,2	52,8	55,5
	50 y más	18,2	21,0	21,2
VARONES	15 a 24	51,2	45,3	40,3
	25 a 49	93,4	94,5	92,4
	50 y más	56,7	56,9	55,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

126

Los jefes varones mantienen su nivel de empleo relativamente estable, si bien con algunas oscilaciones que determinarán como resultado un deterioro en su situación ocupacional. El nivel de empleo del grupo de los no jefes de hogar plantea un comportamiento diferenciado cuando se incorpora la variable sexo; mientras que los no jefes varones empeoran su nivel de empleo, las no jefas mujeres incrementan la ocupación en varios puntos para el período.

Cuadro 13

Neuquén. Tasa específica de empleo por posición en el hogar y sexo. Onda mayo.						
	85	90	91	92	93	94
Total	34,3	35,8	36,6	37,3	35,8	35,7
Jefes	80,7	81,4	79,9	78,7	77,0	76,4
No jefes	19,2	19,4	21,1	22,3	20,8	20,8
Mujeres	22,7	25,6	27,7	29,2	28,0	26,9
Jefes	55,1	57,7	61,3	56,9	57,2	49,0
No jefes	19,8	21,9	23,8	25,7	24,2	24,1
Varones	46,5	46,4	45,8	45,3	44,2	45,4
Jefes	86,0	87,4	84,5	84,6	82,7	84,2
No jefes	18,2	15,4	16,9	17,2	15,0	14,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

En síntesis, podemos enumerar las principales características que surgen del análisis de la evolución y el nivel de la ocupación en la ciudad de Neuquén:

- la evolución del nivel de empleo alcanzado hasta 1994 tuvo un comportamiento relativamente positivo; el crecimiento de los puestos de trabajo acompañó y en algunos años hasta superó el crecimiento de la población total. Por otro lado, las tasas de empleo neuquinas fueron superiores a las tasas registradas para el total de los aglomerados del interior.

- Los universos que mejoraron su situación ocupacional en el período en estudio fueron: las mujeres en general; los grupos de población en edades centrales y las no jefas de hogar.

- Los que perdieron puestos de trabajo fueron principalmente: el grupo de los jóvenes, tanto varones como mujeres, y, en menor importancia, los jefes de hogar de ambos sexos.

- Los jefes de hogar masculinos mantuvieron su nivel de empleo relativamente estable.

Un estudio completo de la demanda de fuerza de trabajo debe tener en cuenta, además del análisis del comportamiento de las tasas de empleo, la estructura interna de la ocupación. En el aglomerado de Neuquén el sector Servicios Comunes, Sociales y Personales es el que concentra la mayor cantidad de ocupados (47% en mayo de 1993), seguido luego por el rubro Comercio, Restaurantes y Hotelería, y en tercer lugar, la Construcción (Cuadro 14); en estos tres sectores se encuentra el 75% de la población ocupada.

El rubro Servicios fue incrementando de manera sostenida la cantidad de empleo hasta el año 1993, momento en que se registra el nivel más alto de todo el período; al año siguiente, el porcentaje de ocupados descendió abruptamente, probablemente por la implementación de la jubilación anticipada y el retiro voluntario en la Administración Pública como medidas de ajuste provincial. El sector Comercio, Restaurantes y Hotelería se mantuvo entre 1985 y 1988 más o menos estable, concentrando alrededor del 17% del total de ocupados neuquinos. A partir de 1989 comienza un crecimiento sostenido en la demanda de empleo que se acentúa al final del período, constituyendo el sector más dinámico en cuanto a generación de empleo. Por el contrario, la Construcción, un sector tradicionalmente importante en el aglomerado como factor de absorción de mano de obra, fue el rubro que redujo en mayor proporción su demanda de empleo durante todo el período, como consecuencia de la crisis fiscal que provocó la disminución de los recursos provinciales y que se tradujo en una menor inversión pública y privada en esta actividad.

127

La Industria registró un comportamiento particular, con oscilaciones en su nivel de ocupación que no permitieron establecer una tendencia muy definida, si bien se trata de una actividad menor como demandante de empleo.

Cuadro 14

Neuquén. Distribución de los ocupados según rama de actividad. Onda mayo.

Ramas de actividad	'85	'86	'87	'88	'89
Industria Manufac.	7,1	6,7	5,5	7,7	7,4
Comercio, Rest. Hot.	17,3	17,6	15,7	16,9	18,3
Serv. Comunal. Soc.	43,7	43,9	45,5	45,6	44,0
Construcción	13,6	14,4	14,2	12,8	10,7
Otras Ramas	18,3	17,4	19,1	17,0	19,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ramas de actividad	'90	'91	'92	'93	'94
Industria Manufac.	6,9	8,3	8,8	6,4	7,8
Comercio, Rest. Hot.	20,4	17,5	20,0	21,2	22,3
Serv. Comunal. Soc.	44,2	46,2	46,6	47,1	40,4
Construcción	13,1	13,4	10,5	9,9	10,9
Otras Ramas	15,4	14,5	14,2	15,5	18,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH. INDEC.

Cuadro 15

Neuquén. Distribución de los ocupados por categoría ocupacional. Onda mayo.

	'85	'90	'91	'92	'93	'94
Patrón	4,7	3,8	4,5	4,7	3,8	6,1
Cuenta propia	16,7	22,7	21,6	23,8	21,0	22,1
Asalariado	77,8	72,3	72,8	70,1	73,2	69,5
Trabajador s/sal	0,8	1,2	1,1	1,4	2,0	2,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH. INDEC.

Del análisis de la población ocupada clasificada según categoría ocupacional (Cuadro 15) podemos inferir, en líneas generales, un decrecimiento lento pero sostenido de los empleos asalariados que se acentúa en mayo de 1994, contra un aumento de los ocupados por cuenta propia, los patrones y, sobre todo, los trabajadores sin salario fijo. La rama de actividad que tiene la mayor proporción de asalariados sobre el total de ocupados es la de Servicios Comunitarios, Personales y Sociales (Cuadro 16), con una tasa de

asalarización que alcanzó el 84% en mayo de 1993. Por supuesto, esto se debe a que gran parte de este sector está constituido por empleados de la administración pública y de empresas del Estado, junto con el personal que presta servicios en educación y salud. Se destaca también el proceso de desalarización que se ha registrado en todos los sectores económicos en general, especialmente en los rubros Construcción e Industria manufacturera. El sector Comercio, Restaurantes y Hotelería registra también una caída importante en el porcentaje de asalariados sobre el total de ocupados en esa rama, acompañado de un aumento de los trabajadores por cuenta propia. Esto podría estar indicando una tendencia a la desaparición de los establecimientos medianos, concentrándose los trabajadores asalariados en los comercios grandes, al mismo tiempo que una mayor presencia de la empresa familiar con pequeños comercios integrados por los miembros de la familia.

El sector de la Construcción es el que posee la mayor proporción de cuentapropistas sobre el total de ocupados; por otro lado, este segmento cuentapropista manifestó una tendencia creciente, especialmente al final del período, alcanzando el 51% en mayo de 1994. Por sus características, la Construcción es de por sí un sector que manifiesta oscilaciones en cuanto a la distribución de las categorías ocupacionales; esto se debe al carácter contracíclico de la actividad como consecuencia de la organización del proceso de trabajo, cuya forma más frecuente es la contratación de cuadrillas en las diversas etapas de la construcción.³²

La realización de obras públicas y la construcción de viviendas en la provincia, pilares fundamentales de la actividad, tiene como particularidad la realización de éstas a través de grandes empresas que se manejan con una lógica empresarial diferenciada de las del resto del sector. Las mismas se caracterizan por establecer relaciones de trabajo con un alto grado de estabilidad, una clara definición de roles, mecanismos de selección, de promoción, etc., atento a las necesidades que implica la utilización de sistemas industrializados para la realización de grandes obras de ingeniería y conjuntos habitacionales.³³

A partir de las medidas de ajuste nacional que impusieron restricciones al gasto público de las provincias, en Neuquén se verá afectada fundamentalmente la realización de obras públicas, tal como lo veremos más adelante al analizar la evolución del gasto público.

Las obras públicas encaradas por la provincia estuvieron a cargo de grandes empresas contratistas provenientes principalmente de Buenos Aires, que si bien reclutaban al personal en la zona, se retiraban al reducirse los recursos destinados a la construcción.³⁴

³² Confrontar con Panaia, Marta (1992).

³³ Panaia, Marta (1990).

³⁴ Holubica-Bialous. (1993).

Cuadro 16
Neuquén. Evolución de la participación de las categorías asalariado y cuenta propia en las principales ramas de actividad. Onda Mayo.

	'85	'90	'91	'92	'93	'94
Asalariado						
Total	76,2	71,9	72,1	70,0	73,2	69,5
Industria	74,6	62,4	60,4	58,0	70,8	51,6
Construcción	65,3	57,7	57,8	50,4	49,9	42,9
Com.Rest.y Hoteles	60,3	57,5	53,9	51,1	53,5	*
Serv.Comunitarios	86,0	81,1	84,1	82,1	84,1	*
Cuenta propia						
Total	16,3	22,6	21,3	23,8	21,0	22,1
Industria	14,1	29,4	26,0	32,6	27,8	33,0
Construcción	32,5	40,2	39,0	45,7	41,1	51,0
Com.Rest.y Hoteles	24,4	32,6	35,1	33,9	32,9	*
Serv.Comunitarios	11,5	16,4	13,3	16,3	13,2	*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.INDEC.

*No se utilizan los datos de la EPH, ya que a partir de esta onda se utiliza una nueva codificación de la Rama de Actividad (CIUU Revisión 3) que desagrega, entre otras, las categorías Comercio, Restaurantes y Hotelería, y Servicios Comunitarios.

130

Esta importante disminución en la realización de trabajos públicos y los cambios en las modalidades de contratación, podrán estar incidiendo directamente en el incremento registrado de la categoría cuentapropista en el sector de la Construcción.

Según los datos de la EPH para el aglomerado de Neuquén, la distribución de los ocupados según el nivel de instrucción en los últimos diez años muestra una tendencia a disminuir el porcentaje de los ocupados sin instrucción y con primario incompleto, a la vez que se observa un incremento de la participación de los ocupados con más elevados niveles de instrucción.

La disminución de la demanda de empleo de los niveles más bajos de educación es mucho más importante entre las mujeres que entre los varones; por otro lado, el porcentaje de mujeres con estudios universitarios, ya sea completos o incompletos, alcanzaba en mayo de 1994 al 30% del total de las ocupadas, mientras que entre los ocupados varones ese mismo segmento correspondía al 17%. Esto podría corresponderse con el hecho de que la demanda de empleo femenino, que al estar fundamentalmente orientada hacia trabajos del sector Servicios y Comercio requiere de una mayor calificación

que la demanda de empleo masculina, se orienta además hacia otras actividades de la economía.

En síntesis, podemos destacar que por la estrategia de desarrollo de la provincia del Neuquén, donde el rol del Estado como proveedor de empleo era fundamental y respondía a las necesidades derivadas del crecimiento de la población que requería de una importante infraestructura de servicios sociales, el sector Servicios concentró tradicionalmente la mayor demanda de empleo. Durante el período en estudio, el rubro más dinámico en la creación de empleo fue el de Comercio, Restaurantes y Hotelería, y en contrapartida, el que redujo en mayor proporción su demanda de empleo fue el de la Construcción. El sector de la Industria no es significativo en cuanto a generación de empleo; de todas maneras viene perdiendo puestos de trabajo asalariados de manera constante. La evolución de la participación de las principales categorías ocupacionales muestra una disminución de los trabajos asalariados, a la vez que un aumento de los puestos por cuenta propia y de los trabajadores sin salario fijo. La Construcción es el rubro que posee la mayor proporción de trabajadores por cuenta propia; el sector Servicios es el que tiene el mayor porcentaje de asalariados. El nivel de instrucción alcanzado por los ocupados del aglomerado de Neuquén ha ido aumentando en el transcurso de 1985-1994. Dentro de la población ocupada, las mujeres poseen un porcentaje mucho mayor de estudios secundarios y terciarios que los varones. Los sectores de actividad más vulnerables al retroceso de la demanda de empleo son los que están sufriendo las consecuencias de la reestructuración del Estado provincial: el sector Servicios, dentro del que se está implementando la jubilación anticipada y el retiro voluntario; y el sector de la Construcción, que se vio gravemente afectado por la disminución de la inversión pública en esta actividad, ante la necesidad de restringir las erogaciones provinciales. La caída del empleo en el sector productivo, sumado a la reestructuración del Estado provincial, estaría generando una reorientación en el mercado de trabajo hacia actividades de comercio.

131

3. Desequilibrios en el mercado de trabajo: desempleo y precarización

Hasta fines de la década de 1980, los niveles de desocupación del aglomerado de Neuquén pueden considerarse relativamente bajos, si se los compara con los del promedio de los 24 Aglomerados del Interior y con el Gran Buenos Aires.

En el marco de la reestructuración productiva puesta en marcha por el gobierno central a fines de los años 1980, y a partir de la aplicación en el ámbito provincial de las políticas de reforma del Estado ("Ley de Ajuste

provincial", que permite poner en disponibilidad a trabajadores de la Administración Pública) y las privatizaciones, la brecha entre la oferta y la demanda de empleo comienza a crecer de manera acelerada. Si comparamos la tasa neuquina con la del GBA, encontramos niveles de desocupación similares hasta 1989: a partir de ese año, la evolución de la tasa neuquina avanzará más rápidamente que la del GBA.

Hasta 1990 la desocupación en Neuquén se encontraba por debajo de los registros de los 24 Aglomerados del Interior, con tasas inferiores hasta en tres puntos en algunas ondas; a partir de ese año, la tasa del aglomerado de Neuquén supera en más de dos puntos a la del total de los Aglomerados del Interior.

Durante 1991 la tasa de desempleo nuevamente desciende y recién en octubre de 1992 la desocupación neuquina vuelve a superar a la de los Aglomerados del Interior. Analizando la evolución de las tasas de desocupación específicas por quinquenios (Cuadro 18), se observa que en 1985, si bien el desempleo era bajo, afectaba en mayor medida a los varones que a las mujeres; en 1990 la desocupación parece afectar de manera pareja a ambos grupos; pero ya en 1994 las mujeres se ven mucho más afectadas que los hombres por este fenómeno del mercado de trabajo.

132

Cuadro 17

Evolución comparada de las tasas de desocupación global de la ciudad de Neuquén, los 24 Aglomerados del Interior y el Gran Buenos Aires. 1985-1994. Onda mayo.

Años	Neuquén	Interior	Gran Buenos Aires.
1985	4,1	7,4	5,5
1986	5,0	7,6	4,8
1987	5,4	7,1	5,4
1988	6,2	7,0	6,3
1989	8,6	9,8	7,6
1990	6,6	8,3	8,6
1991	7,8	7,9	6,3
1992	6,4	7,3	6,6
1993	11,9	8,8	10,6
1994	10,7	10,1	11,1
1995	16,7	15,4	20,2

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

En una primera etapa, que podemos situar alrededor de 1990, los grupos que se verán más afectados por la desocupación serán: los varones jóvenes, los no jefes de hogar y los grupos con niveles de instrucción más bajos.

Cuadro 18

Neuquén. Tasas de desocupación específicas por grupos de edad y sexo; nivel de instrucción y posición en el hogar; intensidad de la desocupación por sexo. Onda mayo.

	1985	1990	1994
Total	4,1	6,6	10,7
15 a 24 años	9,5	19,4	23,7
25 a 49 años	2,8	3,6	6,9
50 y más años	2,3	3,0	10,4
Mujeres	3,1	6,7	12,3
15 a 24 años	6,5	16,0	26,5
25 a 49 años	2,6	4,1	8,6
50 y más años	-	2,0	5,5
Varones	4,6	6,6	9,6
15 a 24 años	11,5	20,9	21,1
25 a 49 años	3,0	3,2	5,8
50 y más años	3,2	4,5	12,0
Primario			
Incomp.	4,8	6,7	15,0
Completo	4,1	7,3	12,3
Secundario			
Incomp.	6,9	11,0	12,6
Completo	2,1	5,6	8,6
Sup. y Univ.			
Incomp.	3,8	3,7	11,8
Completo	-	1,6	1,3
Sin Instruc.	3,9	5,4	11,3
JEFES	2,7	2,7	7,3
NO JEFES	6,0	12,0	14,8
Int. desocup.			
Total	100,0	100,0	100,0
hasta 1 mes	29,7	21,3	36,4
1 a 3 meses	39,9	33,4	29,6
más de 3 meses	30,4	45,3	34,0
Varones	100,0	100,0	100,0
hasta 1 mes	39,9	17,0	44,7
1 a 3 meses	31,0	34,2	21,8
más de 3 meses	29,1	48,8	33,5
Mujeres	100,0	100,0	100,0
hasta 1 mes	-	28,5	26,8
1 a 3 meses	65,9	32,0	38,7
más de 3 meses	34,1	39,5	34,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

133

Con la profundización de los niveles de la desocupación (1994), se registraban situaciones nuevas: así, el desempleo repercutió más entre las mujeres que entre los varones, especialmente entre las mujeres jóvenes; dentro del grupo de los mayores, los varones de más de 50 años verán incrementado el desempleo; aumentará también el desempleo entre los jefes de hogar; y, finalmente, la desocupación llegará también a aquellos sectores con niveles más elevados de educación.

La clasificación de los desocupados por la intensidad de la desocupación nos muestra que mientras que, en mayo de 1985 el 70% de los desempleados llevaba menos de tres meses en esa situación, en 1990 se produce un incremento muy importante dentro del segmento de los que llevan más de tres meses desempleados. En 1994, el mayor porcentaje de varones desocupados llevaba menos de un mes en situación de búsqueda, mientras que entre las mujeres desempleadas predominaban las que llevaban de 1 a 3 meses.

La manera más corriente en que se expresan los desajustes entre la oferta y la demanda de empleo es a través de la tasa de desocupación. Pero cuando ese desequilibrio se hace crónico, el mercado de trabajo se ajusta a través del incremento del subempleo. El análisis de la evolución de la subocupación horaria revela que, para el período 1985-95, las tasas manifestaron una tendencia creciente, aunque sus valores siempre se mantuvieron por debajo de la media de los 24 Aglomerados del Interior del país. De todos modos, esa elevación en el nivel de la tasa en el marco de una elevada desocupación indica el claro deterioro que está sufriendo el mercado de trabajo de la provincia, por lo que se esperan en el futuro condiciones aun más precarias de inserción en el ámbito laboral de la población neuquina.

Cuadro 19

Evolución comparada de las tasas de subocupación global de la ciudad de Neuquén, los 24 Aglomerados del Interior y el Gran Buenos Aires. 1985-1994.*

Años	Neuquén	Interior	Gran Buenos Aires
1985	3,4	8,6	5,5
1986	2,9	9,7	6,4
1987	4,9	8,7	8,0
1988	5,4	8,7	7,7
1989	7,2	10,8	8,5
1990	6,5	10,9	8,4
1991	6,0	9,9	7,7
1992	6,8	9,5	7,6
1993	8,0	9,9	8,2
1994	8,1	10,2	10,2

Fuente: Encuesta Permanente de Hogar. INDEC.

*A partir de la onda de octubre de 1994, la EPH desagrega la tasa de subocupación en subocupados demandantes y no demandantes.

V. Conclusiones

El Estado provincial, de la mano del Movimiento Popular Neuquino, se caracterizó por llevar adelante una estrategia de desarrollo cuyo principal objetivo fue arraigar la población de origen migrante que llegaba a la región atraída por el rápido crecimiento económico, creando y manteniendo una importante infraestructura en servicios de salud, educación, vivienda, etc. Este proyecto pudo ser viabilizado merced a los recursos que la provincia obtenía de las regalías aportadas por el gobierno central en concepto de explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) y de la Coparticipación Federal de impuestos. La ejecución de esos proyectos requería a su vez de una adecuada organización del aparato estatal, dotándolo de recursos materiales y humanos. El Movimiento Popular Neuquino se caracterizó por otorgarle a su gestión un "perfil tecnoburocrático eficaz", lo que le permitió cierta continuidad en los proyectos encarados.

El Estado provincial mantuvo durante algo más de tres décadas una activa intervención en el mercado de trabajo en sus dos modalidades, de manera directa como empleador, e indirectamente a través de la contratación de empresas que ejecutaran la obra pública, garantizando así que no se produjesen desajustes entre la oferta y la demanda de empleo. Este Estado asumió las características de interventor, distribuidor, planificador y empleador.

En un contexto de estancamiento productivo general, la economía neuquina pudo registrar un notable crecimiento; hasta fines de los años 1980, los progresivos incrementos en los niveles de actividad global en el mercado de trabajo de la provincia respondieron a la expansión económica que atravesó la región. Del mismo modo, la evolución del nivel de empleo tuvo un desempeño positivo: el crecimiento de los puestos de trabajo acompañó y en algunos años superó el crecimiento de la población total.

En el marco de la reestructuración productiva encarada por el gobierno central, y a partir de la aplicación de las políticas de reforma del Estado, sumado a las presiones en el sentido de privatizar las empresas públicas, la tendencia favorable que caracterizó la evolución del mercado de trabajo neuquino hasta fines de los años 1980 registra un abrupto cambio, que se traducirá en un incremento de la brecha de empleo. El rol del Estado como asignador de recursos varía de manera notable; las administraciones provinciales deben iniciar el ajuste recortando el gasto social (especialmente el presupuesto destinado a la obra pública), además de reducir el empleo público. El modelo de desarrollo de la provincia empieza a mostrar señales de agotamiento y, hasta el momento, no se percibe una estrategia de desarrollo alternativa.

Pese al contexto de crisis, los niveles de actividad continuaron incrementándose; interpretamos que este aumento se debió a la incorporación al

mercado laboral del "trabajador adicional", ya que al mismo tiempo se registró un importante descenso en el nivel de empleo y un aumento en los niveles de la desocupación global, además de observarse un incremento en la participación de los no jefes de hogar. Pero, al mismo tiempo, se verifica una importante caída en la tasa de participación de los más jóvenes, situación que reflejaría la escasez de oportunidades de empleo para estos sectores, configurando lo que se denomina "efecto de trabajador desalentado".

La industria y la construcción son los sectores que más disminuyen su participación en el total del PBG desde fines de la década de 1980, siendo además los sectores que en mayor proporción redujeron la demanda de empleo.

En líneas generales, podemos señalar que en los últimos años se registró una disminución de los trabajos asalariados y un aumento de los puestos por cuenta propia y de los trabajadores sin salario fijo.

En un contexto signado por una elevada desocupación, el incremento en el nivel de la tasa de subocupación horaria se convierte en un indicador más del marcado deterioro que está atravesando el mercado laboral; los sectores de actividad más vulnerables al retroceso de la demanda de empleo son los que están sufriendo las consecuencias de la reestructuración del Estado provincial: el sector Servicios y el sector de la Construcción, que se vio gravemente afectado por el recorte de la inversión pública. La caída del empleo en el sector productivo, sumado a la reestructuración del Estado provincial, estaría generando una reorientación en el mercado de trabajo hacia actividades de comercio.

Se esperan en el futuro condiciones aun más precarias de inserción en el ámbito laboral, teniendo en cuenta que todavía no se produjo el ajuste en el plantel de la administración pública, más allá de la implementación de planes de retiro voluntario y jubilación anticipada.

Bibliografía

ALVARADO, C. y GINGINS, M.E. (1993), "El rol del Estado en el nuevo proceso de acumulación: sus efectos en el plano nacional y local", en *Estado, Capital y Régimen Político*, Ed. El Espejo.

BECCARIA, L. y LÓPEZ, N. (1994), "Reconversión productiva y empleo en Argentina", en *Estudios del Trabajo*, N° 7, Buenos Aires, ASET.

BONACCORSI, N.; GARCÍA, A. y SPINELLI, G. (1993), "Modelo para armar", en *Estado, Capital y Régimen Político*, Ed. El Espejo.

CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1991), "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo", en *Estudios del Trabajo*, N° 1, Buenos Aires, ASET.

FAVARO, O. (1993), "Territorio y estado nacional: estado provincial y sistema político", en Bandieri, S., Favaro, O. y Morinelli, M., *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra.

FAVARO, O., Bucciarelli, M. y Scuri, C. (1993), "Neuquén: límites estructurales de una estrategia de distribución (1958-1980)", en *Estado, Capital y Régimen Político*, Ed. El Espejo.

FIDE (1991), "Notas sobre la economía de Neuquén", en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 157, Buenos Aires.

FIDE (1995), "La convertibilidad y las crisis provinciales", en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 202, Buenos Aires.

FIDE (1994), "La población de la Patagonia", en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 190, Buenos Aires.

GARCÍA, N. (1991), "Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, N° 2, Buenos Aires, ASET.

HOLUBICA, S., BIALOUS, A. y JUNCA, B. (1993), *Análisis del mercado de trabajo neuquino y aspectos sociales*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.

KOSACOFF, B. (1993), *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*, en versión preliminar, Buenos Aires, CEPAL.

KOSACOFF, B. y Bezchinsky, G. (1993), *De la sustitución de las importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la Argentina*, segunda versión preliminar, Buenos Aires, CEPAL.

KRITZ, E. (1988), "Crisis y cambio: estructura productiva y mercado de trabajo en América Latina después de los años '80", en *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 109, Buenos Aires, IDES.

MONZA, A. (1993), "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas", en *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, Unicef - Losada.

NOCHTEFF, H. (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", en *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 123, Buenos Aires, IDES.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1990), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*.

PALERMO, V. (1988), *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

PANAIA, M. (1990), "Crisis y trabajo precario en la construcción", en Galín, P. y Novick, M. (comp.), *La precarización del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CIAT-OIT-CLACSO.

PANAIA, M. (1991), "El trabajo negro en la Argentina", Cuaderno N° 4, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales.

PANAIA, M. (1992), "Reestructuración productiva y organización del proceso de trabajo en ramas tradicionales: el caso de la construcción", en *Estudios del Trabajo*, N° 4, Buenos Aires, ASET.

PÉREZ BARRERO, M.D. (1993), "Tendencias recientes del desarrollo regional argentino", en *Ciclos*, Año III, Vol.III, N° 5, Buenos Aires.

RECCHINI DE LATTES, Z. y MYCHASZULA, S. (1991), "Heterogeneidad de la migración y participación laboral en una ciudad de tamaño intermedio", en *Estudios del Trabajo*, N° 2, Buenos Aires, ASET.

SCHVARZER, JORGE (1990), *Un modelo sin retorno*, Buenos Aires, CISEA.

SECRETARÍA PARA LA ASISTENCIA DE LA REFORMA ECONÓMICA PROVINCIAL (1995), *Datos para el análisis del sector público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina*, Tomos I y II, Buenos Aires, Ministerio del Interior.

TARANDA, D. y OCAÑA, M. (1993), "El Estado de la Provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación", en *Estado, Capital y Régimen Político*, Ed. El Espejo.

TOKMAN, V. (1991), "Políticas de empleo para la adaptación productiva en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, N° 1, Buenos Aires, ASET.

Resumen

Este artículo analiza los efectos de la reestructuración económica sobre el mercado de trabajo, específicamente, en la Provincia del Neuquén. Se trata de un ámbito de sumo interés para evaluar el impacto de las transformaciones económicas sobre el empleo debido al particular protagonismo desempeñado por el Estado provincial; el mismo se caracterizó por llevar adelante una estrategia de desarrollo cuyo principal objetivo fue arraigar la población de origen migrante creando una importante infraestructura en servicios de salud, vivienda y empleo. El Estado tuvo una activa intervención en el mercado de trabajo en forma directa como empleador, e indirectamente a través de la contratación de empresas que ejecutaron la obra pública.

En un contexto de estancamiento productivo general, hasta fines de la década de 1980 en la provincia no se produjeron desajustes en la brecha de empleo; pero a partir de la aplicación de las políticas de reforma del Estado, se produce un importante cambio en la evolución de los indicadores de empleo: cae la tasa de participación de los jóvenes; desciende el nivel de empleo y se produce un notable incremento en los niveles de desocupación global. Al mismo tiempo disminuyen los puestos asalariados y se verifica un aumento en los puestos por cuenta propia y en los de los trabajadores sin salario fijo.

El artículo cuestiona la implementación de las políticas de ajuste en provincias que, como la del Neuquén, son fuertemente dependientes del gobierno central y no han sido capaces de encarar un proyecto de desarrollo autónomo.

Abstract

This article analyzes the effects of the economic restructuring on the work market, specifically, in the Province of Neuquén. It is an environment of supreme interest to evaluate the impact of the economic transformations on the employment due to the particular protagonism of the provincial State; that was characterized to take a developmental strategy whose main objective was to root the population of migrant origin creating an important infrastructure in services of health, housing and employment. The State had an active intervention in the work market in direct form as an employer and indirectly through the recruiting of companies that you executed the public work.

In a context of general productive stagnation, until the end of the decade of 1980 in the county there was no maladjustment in the employment gap; but since the application of reform policies of the State, an important change takes place in the evolution of the employment indicators: the rate of the youths' participation falls; the employment level descends and a noticeable increase takes place in the levels of global unemployment. At the same time salaried positions decrease and an increase is verified in self-employed positions and in those of the workers without a fixed wage.

The article questions the implementation of the adjustment politicians in provinces that, as that of the Neuquén, are strongly dependent of the central government and they have not been able to face a project of autonomous development.