

POLÍTICAS DE EMPLEO NEOLIBERALES EN AMERICA LATINA: CHILE DURANTE EL GOBIERNO DE PINOCHET (1973 – 1990) ARGENTINA Y SALTA EN EL AUGE DEL MENEMATO (1995 – 1997)

NEOLIBERAL EMPLOYMENT POLICIES IN LATIN AMERICA: DURING THE PINOCHET GOVERNMENT (1973 TO 1990) ARGENTINA AND THE RISE OF MENEMATO (1995 TO 1997)

Juan Antonio Barbosa

Profesor adscripto al Proyecto N° 1804/0, CIUNSa

Resumen:

Este trabajo busca analizar la acción de los Estados argentino, con especial énfasis en el de de Salta, y chileno frente a la transformación del mercado laboral, sus consecuencias socioeconómicas inmediatas, como el aumento del desempleo, la precariedad laboral y la exclusión, en el marco de la reestructuración del Estado que se produce a partir de la década de 1970 en esta parte del continente.

La etapa a considerar se centra en los períodos coincidentes con la agudización de los factores sociales y la aplicación de políticas de ajuste tendientes al achicamiento del Estado.

En este marco, los Estados buscaron eliminar el déficit fiscal reduciendo el gasto público en casi todos sus aspectos, siendo el más importante por su magnitud el referido a las erogaciones de personal.

En el caso particular de de Salta, el acceso al gobierno de Juan Carlos Romero profundizó las políticas de ajuste iniciadas por su antecesor, Roberto Augusto Ulloa, del Partido Renovador de Salta, aliado del menemismo y ex gobernante de facto durante la última dictadura. Al espejo del Chile Pinochetista, se suman las políticas del consenso de Washington, que en Salta fueron aplicadas estrictamente.

El objetivo del trabajo es demostrar, por un lado, una relación directa entre el aumento de la tasa de desempleo y la etapa de reforma de los Estados y, por el otro, el impacto de sus políticas de empleo, particularmente la aplicación de los programas de empleo en lo que respecta a la disminución del desempleo.

Abstract:

This paper analyzes the Argentine state action, with special emphasis on the Province of Salta, and Chilean face of changing labor markets, their immediate socio-economic consequences,

including increased unemployment, job insecurity and exclusion, in the context of the restructuring of state that are produced from the 70's in this part of the continent. The stage to consider focuses on the period coinciding with the intensification of social factors and implementation of adjustment politics aimed at shrinking the state.

In this framework, States look for to eliminate the fiscal deficit by cutting spending in almost all respects, the most important because of its magnitude the expenditures referred to staff.

In the particular case of the Province of Salta, access to the government of Juan Carlos Romero deepened adjustment politics initiated by his predecessor, Roberto Augusto Ulloa, the Partido Renovador de Salta of former ally of Menem and de facto ruler during the last dictatorship. As a model of Pinochet's Chile, align the consensus politics that were applied strictly in Salta.

The aim of this work is to demonstrate, firstly, a direct relationship between rising unemployment and the stage of reform of the States and, on the other, the impact of its employment policies, particularly the implementation of programs employment in regard to reducing unemployment.

Palabras clave: Políticas de empleo; Neoliberalismo; Chile; Argentina; Salta

Keywords: Employements politics; Neoliberalism; Chile; Argentina; Salta

"Pobre cosa es el orgullo de poseer las máquinas más modernas, la técnica más perfeccionada, si no cuidamos al hombre; si no cultivamos su personalidad, que es un valor absoluto. "

Alfredo Palacios

Introducción

Este trabajo busca analizar la acción de los Estados argentino, con especial énfasis en el de de Salta, y chileno frente a la transformación del mercado laboral, sus consecuencias socioeconómicas inmediatas, como el aumento del desempleo, la precariedad laboral y la exclusión en el marco de la reestructuración del Estado que se produce a partir de la década de 1970 en esta parte del continente.

La evolución del desempleo y los salarios que siguieron a los procesos de ajuste estructural han generado mucha discusión sobre el costo social de tales procesos. En una primera etapa se buscó reducir los niveles de desempleo, buscando posteriormente centrar o explicar el éxito de esos ajustes en la adaptabilidad o "reconversión" de determinados grupos o sectores laborales.

Por ello muchas de las políticas, diseñadas por los bloques dominantes, buscaron capacitar a los recursos humanos hacia otras actividades, en función de la reorientación productiva e inserción económica internacional.

Una primera distinción se debe realizar entre las políticas de empleo pasivas (buscan asegurar un ingreso a los desocupados, sin requerimiento de contraprestación) y las políticas activas, que buscan una mejora (directa o indirecta) en el nivel de empleo a través de acciones en el mercado (capacitación de los trabajadores, intermediación, información y búsqueda de empleo, etc.).¹

La etapa a considerar se centra en períodos coincidentes con la agudización de los factores sociales antes citados y con la aplicación de políticas de ajuste tendientes al achicamiento del Estado.

En ese marco, los Estados buscaron eliminar el déficit fiscal reduciendo el gasto público en casi todos sus aspectos, siendo el más importante por su magnitud el referido a las erogaciones de personal. Esos ajustes, no sólo buscaron el control de variables económicas, además intentaron disciplinar e imponer nuevas pautas culturales en las clases subalternas.

Mientras en Chile las políticas de ajuste y represión se aplicaron desde el mismo golpe de Estado ocurrido el 11 de ~~septiembre de 1973,~~² en el caso argentino, fruto de un marcado

¹ Cfr. Isuani, A. *Reflexiones sobre la política de ingreso social*. en Bertranou, J; Palacio, J y Serrano, G. (Comp.) *El país del no me acuerdo. Memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2.004).

discurso populista durante la campaña electoral, las políticas de ajuste se anuncian desde el principio de la gestión de Carlos Menem, pero se concretaron paulatinamente durante su gestión. Ya hacia 1.993 se habían producido la mayoría de las privatizaciones y la reforma del Estado, con la consecuencia directa del incremento de los índices de desempleo.

En el caso particular de Salta, el acceso al gobierno de Juan Carlos Romero, del Partido Justicialista, profundizó las políticas de ajuste iniciadas por su antecesor, Roberto Augusto Ulloa, del Partido Renovador de Salta, aliado del menemismo y ex gobernante de facto durante la última dictadura. Al espejo del Chile Pinochetista, se sumaron las políticas del consenso de Washington, que en Salta fueron aplicadas estrictamente.

El objeto del trabajo es demostrar por un lado, una relación directa entre el aumento de la tasa de desempleo y la etapa de reforma de los Estados y, por el otro, el impacto de las políticas de empleo, particularmente la aplicación de los programas de empleo, en lo que respecta a la disminución del desempleo.

En América Latina, inicialmente en Chile, la transformación del mercado de trabajo se aplicó desde una perspectiva neoclásica ortodoxa, que considerará que el desempleo se debe a un déficit en el funcionamiento del mercado de trabajo (movilidad social, exceso de normas, instituciones que impiden el libre juego entre oferta y demanda, e incluso por los elevados salarios mínimos).

El bloque de las clases dominantes impuso en el continente las dictaduras. Mediante el uso de la violencia se superó situaciones de empate prolongado o de defensiva de las clases dominantes para descabezar a la dirigencia de las clases subalternas e imprimir un giro conservador a la conciencia colectiva, para luego iniciar cambios profundos.

A través de consensos muchos más amplios en la etapa democrática *el bloque en el poder no aspira hoy a ejercer la dirección positiva de las clases subalternas, sino a su neutralización y debilitamiento político e ideológico, a su desorganización y parálisis política.*³

A efectos de los fines propuestos, este trabajo se inicia con la descripción de la estructura del empleo en Chile y en la provincia de Salta con el objetivo de demostrar la incidencia del sector público y sus modificaciones; en este punto cabe aclarar que se tomó un período mayor al definido para este estudio porque lo consideramos oportuno para reforzar nuestras hipótesis. Seguidamente avanzamos sobre la evolución de la desocupación para concluir con un análisis referido a la acción de los Estados ante la realidad descripta.

³ Campione, Daniel *Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de Hoy* en Sociohistórica. Cuadernos del CISH 17/18 (Buenos Aires: Prometeo Libros. 2.006).

Las políticas ante la crisis ocupacional:

Muchos países tomaron diferentes medidas para hacer frente a la situación de desempleo a través de políticas que pueden ser diferenciadas en políticas pasivas y activas.

Las políticas activas tienden a mejorar la calidad de la mano de obra de acuerdo a los requerimientos del mercado, que cambian a partir de la década de 1960. Las políticas pasivas actúan estableciendo redes de contención para los desempleados y tienen en el "seguro de desempleo" su principal manifestación.

Ambas políticas recibieron importantes montos presupuestarios en los países industrializados, altamente superiores a los aplicados en , que con 2.000.000 de desocupados -el 17% de invirtió en 1996 un 0,27% de su P.B.I. en políticas de empleo.

Dentro de las políticas activas de empleo la más utilizada es la generación directa de puestos de trabajo desde las siguientes perspectivas: 1- empleo temporario gubernamental o de Organizaciones No Gubernamentales; 2- creación de empleo desde la actividad privada.

Entre los incentivos indirectos tenemos la creación de empleo a través de la reducción de aportes patronales previsionales de carácter masivo o focalizado.⁴

Las reformas laborales en Chile

A partir del golpe de Estado que derrocó a Salvador Allende, en septiembre de 1973, la economía chilena varió radicalmente su conducción. Frente a las políticas proteccionistas que se habían agudizado en el gobierno socialista, las nuevas autoridades militares revirtieron la tendencia intervencionista a través de un drástico programa de estabilización, en un contexto autoritario, que tuvo como consecuencias más importantes la caída del P.B.I., la declinación de la inflación, la reducción del déficit fiscal y la reducción del sector público a través de privatizaciones, que hizo caer el empleo público en un 26% entre 1973 y 1977.

Este proceso de ajuste provocó la evolución del desempleo y la caída de los salarios, provocando un alto costo social que afectó entre otros a la clase media, tradicionalmente asociada al empleo en el sector público. Los servicios sociales sufrieron profundas reformas, focalizándose primariamente en los grupos con mayores necesidades y en situación de pobreza. Además se creó el fondo de pensiones privadas, que permitió superar la crisis financiera.⁵

⁴ Barbeito, Alberto. *Estado de Bienestar y gasto público social: del ajuste macroeconómico a las reformas neoconservadoras*. (Buenos Aires: Documento CIEPP, 1.997)

⁵ Cfr. Escárte Müller, Jossie. *Políticas públicas de empleo en Chile*, en www.ceil-piette.gov.ar/docfor/2004/MUE/MUEscarate2.doc, febrero 2009

Las reformas producidas en la década de 1970 más que duplicaron el promedio histórico del desempleo en Chile, a pesar de los programas de empleo, que en los hechos fueron un subsidio de desempleo, la tasa de desempleo se triplicó entre 1975 y 1980 con relación a la de 1970. Los salarios reales también cayeron notablemente con relación a 1970.

Cuadro N° 1: Desempleo y salarios en Chile

AÑO	TASA DE DESEMPLEO (1) %	Prog. EMPLEO DE EMERG. /FUERZA DE TRABAJO (2) %	SALARIOS EN U\$S (3)
1970	7,2	-	128
1971	5,2	-	181
1972	3,6	-	256
1973	3,0	-	121
1974	10,6	-	141
1975	16,1	4,06	106
1976	18,0	6,59	164
1977	13,0	5,42	191
1978	12,8	3,38	190
1979	12,5	4,64	247
1980	11,7	5,59	322
1981	9,0	4,56	389
1982	23,2	12,00	313
1983	22,7	12,89	239
1984	18,4	9,73	226
1985	16,2	6,89	178
1986	15,4	4,31	178
1987	13,5	1,98	191
1988	11,2	0,19	201
1989	9,3	-	231
1990	9,7	-	271
1991	8,3	-	288
1992	6,0	-	325
1993	6,4	-	342
1994	6,3	-	374
1995	6,1	-	410

Fuente: (1) Departamento de Economía, Universidad de Chile.

(2) Ministerio del Interior de Chile

(3) INE. IPC: Yañez. Cortazar Marshall

La caída del empleo público fue significativa, especialmente en cuanto implicó un cambio de rumbo en la tendencia histórica que mostraba al empleo público liderando el crecimiento del empleo y contribuyendo a mantener estables las tasas de desempleo, hasta 1973. La tendencia cambió notablemente a partir del golpe de Estado, que a partir de una política de shock realizó una severa política de ajuste, reduciendo al principio el empleo público en un 20%.

El ajuste del empleo público estuvo acompañado por un ajuste en el empleo privado, que globalmente determinaron un fuerte aumento del desempleo en la década de 1970, alcanzando sus picos en las recesiones de los años 1976 y 1981. Tuvo además un importante sustento en las modificaciones a la legislación y la práctica laboral.

Los programas de empleo en Chile:

Ante la situación planteada en el mercado laboral, los Programas Especiales de Empleo fueron planteados como mecanismos de reducción del alto nivel de desocupación que afectaba a ese país.

El programa de empleo más conocido fue el PEM (Programa de Empleo Mínimo) creado en 1975 con 118.758 beneficiarios, en promedio, que fue evolucionando hasta 242.202 adscritos en 1982, según datos de de Empleo de Chile. Concluyó en diciembre de 1988.

Durante la crisis económica de los años 1981-1982, como reacción a ese momento, se inició el programa POJH (Programa Ocupacional para Jefes de Hogar) para complementar los efectos del PEM ante el creciente desempleo de esos años, constituyendo juntos los Programas Especiales de Empleo más utilizados, representando en el último trimestre de 1983 el 97 % de los adscritos a los Programas Especiales de Empleo, que a partir de ese momento empiezan a diversificarse.

Este Programa surgió en virtud de medidas administrativas adoptadas de acuerdo con instrucciones emanadas del Ministerio del Interior y terminó en diciembre de 1988 y estaba enfocado a obreros y trabajadores de mayor calificación. Los fondos correspondientes fueron contemplados en las respectivas leyes anuales de presupuesto.⁶

A partir de 1983, los Programas empezaron a diversificarse, estableciéndose los siguientes:

1. P.E.M.: Programa de Empleo Mínimo (1975 - 1987).
2. P.O.J.H.: Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (1982 - 1987).
3. P.I.M.O.: Proyectos Intensivos en Mano de Obra (1983 -1987).
4. AURIF: Plan Aurífero Nacional (1983 - 1987).
5. RIEGO: Obras Menores de Riego y Drenaje (1984 -1987).
6. FOREST: Programa Forestal (1983 - 1987).
7. PEFOR: Programa Especial de Forestación).
8. PERH: Programa de Expansión Recursos Humanos Sector Salud

⁶ Larroulet, Cristián: *Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989)*, en <http://www.hacer.org/pdf/Larroulet01.pdf>. febrero 2009.

(1984 – 1987).

9. PROFES: Programa de Profesionales (1985 - 1987).
10. P.D.L.: Programa de Proyectos de Desarrollo Local (1985 - 1987).
11. PADM: Programa de Apoyo Administrativo
12. PCOMP: Programa Complementario
13. PSE: Programa Social Especial.

Los programas de empleo tuvieron como principal objetivo disminuir el nivel de desocupación, orientándose hacia la población económicamente activa, en tareas de infraestructura, mantenimiento. Algunos programas, RIEGO, FOREST, PEFOR y AURIF, tuvieron como objetivo secundario promover el desarrollo agrícola, forestal y minero, pero sólo el último se declaró oficialmente abocado a la capacitación. Algunos programas, específicamente el PROFES y el PERH, estuvieron destinados a personas con título profesional desocupadas.

Un importante porcentaje de los beneficiarios no pertenecían a la fuerza de trabajo o no estaban desempleados, existiendo una deficiencia notable en la focalización de los programas en su población objetivo, es decir los desempleados.⁷ Uno de los sectores más favorecidos fue el de bajos ingresos no pertenecientes a la fuerza de trabajo, convirtiéndose así en un subsidio a la pobreza.

Otra conclusión importante es que al participar las mujeres en un alto porcentaje del total de beneficiarios de los programas y habiendo contestado un porcentaje cercano al 50% que "no habían trabajado nunca", se incorporan al mercado laboral una gran cantidad de trabajadores secundarios.

Participó además de estos programas una importante cantidad de personas de escasa calificación laboral, especialmente analfabetos o personas con enseñanza básica completa e incompleta.

Estructura del empleo en la provincia de Salta

La distribución de la población ocupada en los distintos sectores muestra un profundo proceso de retroceso del sector industrial y en una mayor participación de las actividades comerciales y de servicios. De acuerdo a los dos últimos censos de población, la disminución de puestos de trabajo en la industria manufacturera en Salta fue del 24,2%, valor superior a la caída

⁷ Cfr. Escárate Müller, Jossie. *Políticas públicas de empleo en Chile*, en www.ceil-piette.gov.ar/docfor/2004/MUE/MUEscarate2.doc, febrero 2009.

registrada en el total del país.

La incidencia del sector público en la estructura laboral de de Salta mantuvo en las últimas décadas un crecimiento constante que se puede apreciar en el Censo de 1991 que muestra que el 22,5% de se desempeñaba en dicho sector.

En el período 1983-1994, el aumento del empleo público entre estos años es significativo ya que se pasa de 46.549 (sin tener en cuenta los municipios, ya que no poseemos datos completos de los mismos) cargos públicos; esto determina que las erogaciones de personal representen aproximadamente la mitad o más del total de erogaciones durante estos años.

Tomando en cuenta los cuatro gobiernos democráticos podemos afirmar que la información estadística manifiesta políticas de incorporación de personal en los dos primeros gobiernos, sobre todo en el primero y de disminución en los dos últimos, sobre todo el actual:

Cuadro N° 2: Evolución de la cantidad de personal de la provincia de Salta (1983-1994)

Organismos	1983	1987	1990	1994
P. Ejecutivo (1)	27.783	39.685	44.871	43.064
T. de Cuentas	62	89	111	157
Min. Público (2)		65	274	400
P. Legislativo	380	1.098	1.283	1.354
P. Judicial	1.022	1.323	1.228	1.574
TOTAL	29.247	42.260	47.767	46.549

(1) Incluye cargos por horas cátedra

(2) Creado en 1986

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Provincial

A partir de 1990 los lineamientos de las políticas públicas se basan en un estado de definición neoliberal, en el que la privatización y la descentralización tienen el propósito de insertar actividades públicas en el ámbito del mercado. La reforma del Estado responde a la necesidad de achicar la burocracia, restablecer el equilibrio fiscal, ajustarse a la administración central de y privatizar las empresas públicas provinciales.

En este período se busca reducir explícitamente la planta de personal intentando transferir los empleados del sector público al sector privado, fracasando en el intento ya que la posibilidad de inserción de los trabajadores en el ámbito privado resulta casi inexistente dada la estructura y el estancamiento de nuestra economía, incapaz de generar puestos estables.

La reforma del Estado aplicada desde enero de 1996 agudiza el problema de reducción de personal, que se realizó adoptando los lineamientos de las políticas fijadas por los organismos internacionales:

Cuadro N° 3: Evolución de la cantidad de personal en la provincia de Salta (1994-1995-1996)

ORGANISMOS	1994	1995	1996
P. EJECUTIVO (1)	43.064	43.079	39.192
P. LEGISLATIVO	1.354	1.354	920
P. JUDICIAL	1.574	1.624	1.624
M. PUBLICO	400	400	359
T. DE CUENTAS	157	157	157
TOTAL	46549	46614	42252

(1) Incluye cargos por horas cátedra, estimándose entre 4.000 y 5.000 agentes según el periodo lectivo. Se calculó un promedio de 4.500 docentes con horas cátedras.

Fuente: elaboración propia sobre la base a Presupuestos Provinciales 1994-1995-1996

En 1994 y 1995 la planta de personal se mantuvo relativamente estable con un leve incremento del orden del 0,14%. Entre 1995 y 1996, fecha en que se llevó a cabo la implementación de del Estado, presenta un descenso global del 9,36% de la planta (4.362 empleados). Si desagregamos por poderes observamos que el más afectado es el Legislativo con una caída del 32% de su planta, es decir casi una tercera parte del personal.

Entre los años 1994-1996 se eliminaron distintos organismos del Estado, el más importante de ellos por su nivel de erogaciones fue el Consejo General de Educación, cuyas funciones son asumidas por el Ministerio de Educación aunque con un importante recorte presupuestario. Otros organismos eliminados presupuestariamente fueron , de Autores Salteños, y el Tribunal de Cuentas del Poder Legislativo, habiendo en este último un recorte de 12 millones de pesos. La privatización de parte de AGAS (Administración General de Aguas de Salta) y de .E. (Dirección Provincial de Energía) determinó una disminución en erogaciones de personal de más de 20 millones de pesos como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Erogaciones del gasto público en la provincia de Salta (1994-1995-1996)

ORGANISMO	1994	1995	1996
PODER EJECUTIVO	246.315.000	265.714.000	338.646.400
Ministerio de Economía	13.235.000	13.965.000	
Ministerio de Hacienda			6.800.500
Ministerio de la Producción			5.234.800
Ministerio de Educación	66.136.000	75.837.000	156.606.100
Sec. de la Gobernación	7.052.000	7.757.000	6.985.700
Sec. de Seguridad			61.921.100
Sec de Turismo			250
Ministerio de Gobierno	61.763.000	67.201.000	4.019.500
Salud Pública	91.000.000	93.505.000	90.461.000
Bienestar Social/Des. Social	7.129.000	7.631.000	6.367.700
PODER LEGISLATIVO	32.101.000	34.503.000	22.266.000
* Cámara de Senadores	10.696.000	10.540.000	8.682.000
* Cámara de Diputados	16.500.000	17.627.000	13.584.000
* Biblioteca	1.236.000	1.236.000	
* Co.B.A.S.	817	1.217.000	
* Imprenta	1.466.000	1.982.000	
* Tribunal de Cuentas	886	948	
* Ref. de Estado	250	410	
* Req. Provisional	250	411	
TRIBUNAL DE CUENTAS	3.899.000	3.972.000	3.871.000
PODER JUDICIAL	29.554.000	29.610.000	30.963.000
MINISTERIO PUBLICO	8.559.000	9.300.000	7.589.500
TOTAL DE PODERES	320.428.000	343.099.000	403.344.000
ORGANISMOS DESCENT.	146.011.000	160.387.000	28.046.000
* Vialidad	10.100.000	9.750.000	8.585.000
* Consejo de Educación	92.573.000	102.587.000	
* A.G.A.S.	12.200.000	12.730.000	2.585.000
* D.G.O.S.	13.259.000	13.078.000	5.755.000
* Parque Industrial	55	61	
* D.P.E.	15.000.000	19.080.000	8.396.000
* I.P.D.U.V.	2.824.000	3.096.000	2.725.000
TOTAL	466.439.000	503.486.000	431.390.900

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Presupuestos Provinciales 1994-1995-1996.

Entre 1994 y 1995 hubo un incremento del gasto de personal de \$ 37.047.000, es decir alrededor del 7,94%. El mayor incremento se observa en el Ministerio de Educación y Consejo General de Educación influido principalmente por la transferencia a de los establecimientos educativos nacionales, el aumento vegetativo de la población que supone un aumento de la matrícula y la consecuente demanda de personal y el incremento de gastos por pagos adicionales de antigüedad.

Entre 1995 y 1996 se observa un descenso en los gastos de personal de \$ 72.095.100 (14,32%) motivada por la reforma del Estado y en el caso del Ministerio de Educación y Consejo General de Educación también influyó el congelamiento del pago de la

antigüedad docente.

Las consecuencias sobre el empleo en el sector público provocaron importantes transformaciones sociales, específicamente en las relaciones laborales del empleado público.

Evolución de la desocupación, P.E.A. y ocupación

Cuadro N° 5: Evolución de la desocupación en la ciudad de Salta (1994-1996)

Onda	5/94	10/94	5/95	5/96	10/96
P. Total	350815	389247	383504	430780	435122
P.E.A	131795	146616	146016	160260	160383
%	37,56	37,66	38,07	37,20	36,86
Ocupados	117045	127088	118514	126531	134293
%	89	86,68	81,16	78,95	83,73
Desocupados	14150	19528	27502	33729	26090
%	10,74	13,32	18,84	21,04	16,27
P no E A	219020	242631	237488	270520	274739
%	62,44	62,34	61,93	62,80	63,14

Fuente: Elaboración propia sobre la base de E.P.H.

En el cuadro precedente puede observarse que la evolución de la desocupación es irregular presentando altas y bajas a lo largo del período analizado.

Entre los años 1994 y 1996 la población económicamente activa muestra un crecimiento constante, registrándose entre mayo de 1994 y octubre de 1996 la incorporación de 28.588 personas a la actividad laboral. En este mismo período se registra un crecimiento irregular de la desocupación (con tendencia creciente hasta mayo de 1996) y del nivel de ocupados. La creación neta de puestos de trabajo no mantiene el mismo ritmo ya que sólo se crearon 17.248 puestos de trabajo.

El crecimiento del desempleo alcanzó su pico en la onda mayo de 1996 (21,04%) coincidente con la aplicación de la Reforma del Estado Provincial de diciembre de 1995 -si bien ésta no lo explica por sí sola- que provocó la destrucción de aproximadamente 4.650 puestos de trabajo solamente en esta situación -en la estructura laboral antes descripta- provocó un incremento abrupto del desempleo sobre todo en los adultos varones, que caen en el desaliento ante las escasas posibilidades de reinserción al mercado laboral producto del endurecimiento de las condiciones de admisión al mismo.

A partir de mayo de 1996 la tasa de desempleo empezó a descender, creemos que -entre otras causas- debido al aumento de la obra pública (pavimentación y repavimentación, redes cloacales, etc), a la construcción de viviendas tanto de las

sociedades financiadas por el Banco Hipotecario Nacional como las ejecutadas por el Estado Provincial y a la aplicación de políticas activas de empleo a través del incentivo a determinadas formas de contratación en la actividad privada y la capacitación de la población con mayores dificultades para insertarse al mercado laboral. Soluciones éstas coyunturales y momentáneas ya que la aplicación de estos planes tiene un período determinado de ejecución. También debe tenerse en cuenta que a partir de septiembre aumenta la producción agrícola y en consecuencia la demanda de mano de obra temporaria.

La acción estatal en Salta, Argentina, ante el problema de la desocupación

En la provincia de Salta, el crecimiento demográfico y el incremento de la población potencialmente beneficiaria de políticas sociales -debido al crecimiento de los niveles de pobreza y exclusión ocasionados por las políticas de ajuste implementadas- determinan, en el período 1994-1995, que aunque haya habido un aumento en términos globales del gasto público social, el gasto social per cápita disminuyó considerablemente; situación que se agrava en 1997 ya que éste presentó una importante disminución.

Cuadro N° 6: Gasto público social per cápita en la provincia de Salta (1994-1996)

AÑO	POBLACION	G.P.S.	G.P.S. per cápita
1994	932.424	466.439.000	500,24
1995	952.174	503.486.000	528,77
1996	972.143	431.396.900	443,75

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Presupuestos Provinciales 1994-1995-1996.

A pesar de ello, el creciente aumento del desempleo lleva a que su disminución se convierta en uno de los objetivos centrales de los estados Nacional y Provincial que acentuaron la aplicación de distintos tipos de políticas de empleo entre los cuales nos ocuparemos en este trabajo de los programas de fomento del empleo, particularmente del Plan Trabajar.

Los programas de empleo temporario comenzaron en 1993 con los P.I.T. (Programas Intensivos de Trabajo) que alcanzaron en el nivel nacional a aproximadamente 70.000 beneficiarios. Hacia fines de la década de 1990 el programa principal es el denominado Trabajar, además de una importante variedad de programas nacionales, de los cuales en nuestra Provincia se encuentran en ejecución los programas PROAS (Programa de Asistencia Solidaria), de Servicios Comunitarios, Forestar, Promoción de empleo privado, entre otros, que atienden a un

creciente e importante número de beneficiarios, aproximadamente el 50% del total de desocupados de , que se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7: Programas de empleo aplicados en la provincia de Salta

Programa	Año	Nº de Proy.	Nº de Benef.	Monto	Cof. Pcial.	Total
Trabajar	1996	263	8.675	7.278.600	12.237.500	19.516.100
PROAS	1996	1	51	122.400		122.400
Serv. Comunit.	1996	19	951	400.000	4.487.266	4.887.266
Forestar	1996	37	352	210.800		210.800
Prom Emp Priv	1996	489	1.095	1.505.695		1.505.695
Subt. 1.996		809	11.124	9.517.495	16.724.766	26.242.261
Trabajar	1997	62	3.751	2.250.600		250.600
Trabajar II	1997	345	14.444	15.457.680	19.017.039	34.474.719
PROAS	1997	1	51	40.800		40.800
Serv. Comunit.	1997	33	2.459	815.150	7.025.512	840.662
Forestar 97	1997	17	206	122.000		122.000
Conv. 37/97	1997	1	79	142.200		142.200
Conv. 45/97	1997	1	20	28.000		28.000
Conv. 62/97	1997	1	40	40.000		40.000
Conv. 66/97	1997	1	15	12.000		12.000
Conv. 67/97	1997	1	425	340.000		340.000
Conv. 79/97	1997	1	167	133.600		133.600
Conv. 92/97	1997	1	100	40.000		40.000
Conv. 101/97	1997	1	100	60.000		60.000
Subtotal Prog. Nacionales	1997	466	21.857	20.482.030		46.524.581
Salta trabaja	1997	69	3.130	3.870.528		3.870.528
Salta Solidaria	1997	61	3.531	4.586.128		4.586.128
Subtotal Prog. Provinciales	1997	130	6.661	8.456.128		8.456.656
Subtotal 1.997	1997	596	28.518	28.938.686	26.042.551	54.981.237
Total 96/97	1997	1.405	39.642	38.456.181	42.767.317	71.223.498

La provincia de Salta absorbió, sobre todo en 1996 y 1997, importantes partidas presupuestarias del Fondo Nacional de Empleo destinadas a paliar una situación de preocupante desempleo, superior a la media nacional. De acuerdo a lo previsto por el Ejecutivo Nacional estas políticas sociales se aplicaron en las ciudades o regiones con niveles críticos de pobreza y desempleo. De ahí que Salta recibiese entre 1996 y 1997 un aporte de \$29.999.525, que sumados a asignaciones provinciales (Programas Salta Trabaja y Salta Solidaria) totalizaron \$37.395.342. Ahora bien, estos montos destinados a cubrir la ayuda económica de los beneficiarios debe complementarse con insumos, materiales e infraestructura aportadas por , que suman la cantidad de \$7.175.403. Evidentemente, este importante monto destinado a políticas activas de empleo tuvo su incidencia en la significativa disminución del desempleo registrada entre mayo y octubre de 1996 (alrededor de 5 puntos porcentuales).

La sanción de ° 24.013 posibilitó la aplicación de diversas políticas de empleo ya que en su artículo 163 establecía que los recursos del Fondo Nacional de Empleo podrían destinarse al fomento de oportunidades de ocupación laboral para los grupos que presenten dificultades en su búsqueda.

En este marco, 506/95 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creó el Programa Trabajar, al que accedieron 110.000 beneficiarios/as, que se mantuvo vigente hasta el primer trimestre de 1997, fecha en que se pone en marcha el Trabajar II, funcionando durante el período mayo de 1997 - mayo de 1998, alcanzando una cobertura de alrededor de 350.000 beneficiarios.

El Programa Trabajar III, creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante resolución MTSS 327/98, tuvo como objetivo brindar una ayuda económica a desocupados, mayores de 14 años, en busca de empleo que no perciban prestaciones por seguro de desempleo, ni estén en otro programa del Ministerio de Trabajo, a los que se les suscribe contratos con una duración de 6 meses, por jornada de trabajo de 6 horas diarias, debiéndose incluir por lo menos al 50% de personas único sostén de hogar o al menos dos personas a cargo del grupo familiar.

A través del Programa Trabajar III, se realizaron ajustes al diseño y procedimientos del Plan Trabajar II, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa, apuntando a mejorar el impacto de la ayuda económica, así como fortalecer la pertinencia y calidad de la mano de obra.

Al mismo tiempo planteaba entre sus objetivos: *contribuir al desarrollo de la infraestructura económica y social y al mejoramiento de las distintas comunidades, sobre todo en zonas que presenten altos índices de desempleo.*

Con este programa se buscó focalizar la asistencia en trabajadores desempleados con mayores necesidades, sobre todo en trabajadores con cargas de familia o jefes de hogar, en situación de pobreza, tanto urbanos como rurales, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo.

Un aspecto importante del programa fue el componente de capacitación, el cual debía cumplirse bajo el control del organismo ejecutor, organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, descentralizados, entes autárquicos, etc.

El beneficiario -merced al financiamiento del Fondo Nacional de Empleo- percibía una ayuda no remunerativa individual y mensual de \$200, además de la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir riesgos de siniestros y cobertura de salud. Observamos que en Salta, como en el resto del país, el programa Trabajar fue considerado eje de las políticas de empleo ya que durante los años 1996 y 1997 -como se puede apreciar en el cuadro precedente- alcanzó a 26.870 beneficiarios con un

presupuesto total de \$56.241.419, de los cuales \$ 31.254.539 provenían de aportes provinciales. El importante número de beneficiarios atendido por este programa nos posibilita señalar que es éste -sumado al incremento de la obra pública ya analizado- uno de los factores que determinaron el significativo descenso de la desocupación visualizado en la onda de octubre de 1996 de .H. sumado a la aplicación de los otros planes de empleo.

Como en Chile, los programas de empleo se fueron diversificando, creándose el Proyecto Joven, Forestar, PARP (Programa de Apoyo a), FOPAR (Fondo Participativo de Inversión social), PFDJ (Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil), Servicios Comunitarios, PROAS, Salta Trabaja o Salta Solidaria.

El paradigma chileno, mostrado por los economistas neoliberales como el mejor ejemplo de ajuste y crecimiento en América Latina, fue durante la década de 1980 el espejo donde otros gobiernos de la región buscaron plasmar sus políticas.⁸

Si bien las consecuencias sociales de las políticas de ajuste se podían percibir desde el inicio de la aplicación misma de las recetas de achicamiento, se concibieron como un mal necesario, temporario, que con el crecimiento económico iban, por efecto de la teoría del derrame, a ser superados paulatinamente.

Las políticas sociales aplicadas en nuestro país y provincia buscaron repetir los programas de empleo aplicados en Chile, con el mismo objetivo político, evitar el conflicto social con programas de empleo que no sólo buscan dar una solución temporal, sino que intrínsecamente van modificando la estructura del empleo, precarizándolo y eliminando derechos laborales.

A este objetivo se suman acciones de capacitación tendientes a habilitar a los desocupados de acuerdo a las nuevas demandas del mercado laboral, aunque generalmente éstas son precarias y de bajo nivel de especialización, no cumpliendo con esas demandas.

Mientras en Chile se redujo notablemente el índice de desempleo,⁹ en Argentina y particularmente en Salta no se produjo un éxito claro en las políticas focalizadas destinadas a reducir los índices de desempleo, a pesar del crecimiento del P.B.I., que en el caso Argentino se funda en el ingreso de capitales destinados a adquirir e invertir en empresas del Estado privatizadas.

Distintos sectores cuestionaron en la década de 1990 la

⁸ Cortázar, René y Meller, Patricio *Los dos Chiles o la importancia de revisar las estadísticas oficiales*. (Santiago de Chile: CIEPLAN. Nº 21. 1.987).

⁹ Cortázar y Meller, ya en 1.987, advertían sobre la manipulación de datos en las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, entidad que cumple las mismas funciones que el INDEC en Argentina, durante el período 1.973-1.978, situación que posibilitó fundar los éxitos del "milagro chileno" sobre la base de índices falsos de inflación, pobreza y desempleo.

manipulación de datos oficiales y la interpretación que las autoridades realizan de los mismos, tratando de mostrar un "milagro argentino" al que la mayoría de los argentinos no accedió.

La tendencia gubernamental a reducir el gasto público, prioritariamente en lo referente a gastos de personal provocó el aumento del desempleo y ante esta realidad el Estado, en ambos lados de la cordillera, asumió políticas activas coyunturales de corte asistencial que buscaban entre otros objetivos mostrar su preocupación por una situación de la que fue el principal responsable. Consecuentemente, el gasto público social registró un leve incremento, debido especialmente a la aplicación de políticas de empleo, como el plan Trabajar cuyas características ya hemos analizado, concluyendo que indudablemente favorecieron la disminución del número de desocupados.

Otro resultado concreto de la aplicación de los planes de empleo es la consecuente precarización del mercado laboral, alentado tanto desde el Estado como desde el sector privado, ya que cada vez más las incorporaciones de personal se realizaron mediante contratos a prueba, que normalmente -como el plan Trabajar- se renuevan, pero sin efectivizar al trabajador. Por lo que queda claro que hay muy poca creación de puestos genuinos. Las retribuciones pagadas a los beneficiarios de estos programas fueron siempre menores a los del mercado, buscando mantener un aliciente para que los trabajadores se trasladaran a empleos en el mercado en cuanto tuvieran la oportunidad, adquiriendo los programas, en definitiva, un carácter subsidiario.

La reestructuración del Estado provocó un doble efecto de delegación y centralización de sus roles, que afectó la estructura del empleo en nuestra provincia al disminuir la cantidad de empleos públicos, ya que los dos últimos gobiernos buscaron transferir parte de sus trabajadores al sector privado. Por un lado se desmembró el Estado privatizando una importante cantidad de entidades públicas (Banco Provincial de Salta; Dirección Provincial de Energía; D.G.O.S; etc.) y por otro se centralizó, en algunos casos asumiendo los rezagos de estos organismos, concretamente las áreas deficitarias.

Es interesante notar que los programas de empleo tuvieron un comportamiento contracíclico, en el sentido que el número de beneficiarios aumentó cuando los países analizados entraron en crisis económicas y cayó cuando éstos se recuperaron.

La falta de una estructura institucional que apoyase claramente la necesidad de recrear habilidades a quienes perdieron su empleo en los períodos de ajuste estructural explica también una parte del elevado costo social del desempleo, aún cuando otros tipos de políticas, siempre focalizadas, buscasen atender a los sectores más sumidos en la pobreza.

Cabe destacar la necesidad de que exista en nuestra Provincia

un efectivo control de las asignaciones de recursos presupuestarios con el fin de optimizar el gasto. La falta de información y especificación de las asignaciones muestra la escasa coordinación Provincia-Nación, siendo ésta última la que hegemoniza la planificación y las modalidades de ejecución de las políticas destinadas al empleo, desconociendo las realidades provinciales e incurriendo por lo tanto en errores en su aplicación.

La magnitud del problema del desempleo exige soluciones estructurales que superen la visión focalizada y asistencialista que caracterizan a las actuales políticas sociales, potenciando un sistema de seguridad social que basándose en el derecho de ciudadanía contenga a los excluidos del sistema productivo.

La informalidad de vastos sectores de la sociedad, implican en forma directa el debilitamiento de un instrumento primario de organización obrera, el sindicato, aún cuando los desocupados se organicen en nuevos movimientos sociales que continúan vindicando la condición original de trabajadores, aún cuando el trabajo sea precario o directamente no exista desde un tiempo prolongado.¹⁰

Sin embargo, más allá de las excesivas coincidencias entre los programas de Pinochet y Menem-Romero, que en términos de Wallerstein pueden ser calificadas como liberal-conservadoras o "neoliberales", término acuñado por los conservadores, vemos que se impone el liberalismo como ideología dominante de la economía del mundo.

Desde esa perspectiva, Wallerstein plantea que los teóricos del liberalismo siempre vieron al Estado como el instrumento óptimo de la racionalidad, contrariamente a las nuevas perspectivas neoliberales que supuestamente plantean la reducción del Estado al mínimo posible, pero que, en los hechos, recurren al Estado para garantizar la supervivencia de la economía capitalista.

Las consecuencias de estas políticas trascendieron a los períodos de las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980. Recuperada la democracia se mantuvo la tendencia y los Estados abandonaron roles que parecían haber asumido definitivamente, en el marco de un proceso de concentración capitalista nunca antes visto.¹¹

Es en ese marco que este trabajo busca realizar un aporte a un enfoque latinoamericano, articulador de realidades sociales y culturales afines en su propia diversidad, desde el cual se debe pensar un proyecto contrahegemónico.

¹⁰ Cfr. Campione, Daniel *Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de Hoy* en Sociohistórica. Cuadernos del CISH 17/18 (Buenos Aires: Prometeo Libros. 2.006).

¹¹ Cfr. Campione, Daniel *Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de Hoy* en Sociohistórica. Cuadernos del CISH 17/18 (Buenos Aires: Prometeo Libros. 2.006).

Bibliografía

Barbeito, Alberto. *Estado de Bienestar y gasto público social: del ajuste macroeconómico a las reformas neoconservadoras*. Buenos Aires: Documento CIEPP, 1.997

Campione, Daniel *Hegemonía y contrahegemonía en de Hoy* en Sociohistórica. Cuadernos del CISH 17/18 Buenos Aires: Prometeo Libros. 2.006.

Cortázar, René y Meller, Patricio *Los dos Chiles o la importancia de revisar las estadísticas oficiales*. Santiago de Chile: CIEPLAN. Nº 21. 1.987.

Escárte Müller, Jossie. *Políticas públicas de empleo en Chile*, en www.ceil-piette.gov.ar/docfor/2004/MUE/MUEescarate2.doc, febrero 2009

Isuani, A. *Reflexiones sobre la política de ingreso social*. en Bertranou, J; Palacio, J y Serrano, G. (Comp.) *El país del no me acuerdo*. Memoria institucional e historia de la política social en Aires: Prometeo Libros, 2.004.

Larroulet, Cristián. *Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989)*, en <http://www.hacer.org/pdf/Larroulet01.pdf>. febrero 2009

Wallerstein, Imanuel. *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI, 1.996