



2 2006

2006

Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo

ISSN 1669 9084



REVISTA DE  
**ESTUDIOS  
REGIONALES**  
Y MERCADO DE TRABAJO



2



COMITÉ EDITORIAL  
COORDINADOR NACIONAL DE SIMEL

**NODO-AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

**Agustín Salvia**  
Instituto de Investigaciones  
“Gino Germani”  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**NODO-CUYO**

**Jorge Olgún**  
Facultad de Ingeniería y Ciencias  
Económico-Sociales  
Universidad Nacional de San Luis

**NODO-NOA**

**María Elena Marcoleri**  
Instituto de Investigaciones en  
Ciencias Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Jujuy

**NODO- PAMPEANA**

**Nora Luc Prugent**  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas  
y Estadística  
Universidad Nacional de Rosario

**NODO-NEA**

**Ana María Pérez**  
Centro de Estudios Sociales-Rectorado  
Universidad Nacional del Nordeste

**NODO-PATAGONIA**

**Mariano Prado**  
Unidad Académica Caleta Olivia  
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

**CONVENIO SIMEL-CEUR**

**Beatriz Cuenya**  
Centro de Estudios Urbanos Regionales  
CONICET

**CONSEJO HONORARIO**

**Jean Rèvel Mouroz** (Francia)  
**Elsa Laurelli** (Argentina)  
**Richard Sennett** (Reino Unido)  
**Pierre Veltz** (Francia)  
**Alian Lipietz** (Francia)  
**Claudio Egler** (Brasil)  
**Alejandro Rofman** (Argentina)

**DIRECTORA DE LA REVISTA  
NODO-NOA**

**María Elena Marcoleri**  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Jujuy

**COORDINADORA EDITORIAL**

**Marta Panaia**  
Instituto de Investigaciones “Gino Germani”,  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de  
Buenos Aires

**SIMEL**

El Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL) tiene por objetivo apoyar la planificación de políticas públicas y privadas en materia de trabajo y empleo, a través de la provisión y difusión de estudios sobre la dinámica de los mercados laborales regionales y su impacto a nivel socioeconómico. El SIMEL está conformado por una Red Interuniversitaria de centros de investigación de Universidades Nacionales de las diferentes regiones del país que estudian la problemática económica y sociolaboral de sus respectivas áreas de influencia. Los estudios y los datos reunidos por cada uno de los nodos participantes se encuentran disponibles para su consulta y aprovechamiento.

Sede SIMEL - Coordinación  
Instituto de Investigaciones “Gino Germani”  
J. E. Uriburu 950 6to piso  
(1114) Ciudad de Buenos Aires.  
E-mail : simel@fsoc.uba.ar  
www.simel.edu.ar

**CEUR**

El Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) es un centro interdisciplinario de investigación, docencia y asistencia técnica fundado en 1961 y asociado desde el 2003 al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Sus líneas de trabajo se orientan a estudiar los diversos problemas vinculados al desarrollo urbano y regional de Argentina y América Latina, en el contexto de procesos de orden mundial. Su plantel de investigadores ha ido transfiriendo a la sociedad los resultados de sus trabajos, a través de tareas docentes, seminarios y publicaciones.

Sede CEUR  
Saavedra 15 6to piso  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Argentina  
E-mail: ceur@fibertel.com.ar  
www.conicet.gov.ar/web/ceur/index.php



NÚMERO 2

AÑO 2006

## INDICE

<b>Acerca de la exclusión y otras cuestiones próximas</b> .....	<b>5</b>
<i>Ana M. Pérez Rubio</i>	
<b>El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran</b> .....	<b>29</b>
<i>Alejandro Rofman y Patricia Collado</i>	
<b>Una mirada del mercado de trabajo a partir de la calidad de las inserciones ocupacionales (AMBA, IV 2003-IV 2005)</b> .....	<b>65</b>
<i>Luciana Fraguglia y Ursula Metlika</i>	
<b>Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal</b> .....	
<i>Alfredo Ramírez</i>	
<b>El trabajo, factor clave en una estrategia de desarrollo local. Villa de Merlo (San Luis)</b> .....	<b>135</b>
<i>María Evelyn Becerra</i>	
<b>Utilización de la fuerza de trabajo según el origen educacional y el destino ocupacional. Región Patagónica. 1991, 2001, 2005</b> .....	<b>153</b>
<i>Fabiana Bocchicchio y María José Mallea</i>	
<b>Situación ocupacional en los aglomerados urbanos patagónicos y producción de indicadores laborales desde un enfoque regional</b> .....	<b>197</b>
<i>María Rosa Ciccari</i>	
<b>Desigualdad, protesta social y segregación socio-espacial. El caso de la ciudad de Resistencia, Chaco (Argentina)</b> .....	<b>217</b>
<i>María Andrea Benítez</i>	
<b>Reseña bibliográfica</b> .....	<b>237</b>

**Esta edición cuenta con el patrocinio de los Proyectos de Investigación:**

Proyecto UBACyT S108. *Heterogeneidad estructural y desigualdad social. Estudio sobre la movilidad laboral de los mercados de trabajo en Argentina (1995-2005)*, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

UBACYT S056. *Trabajo sin aportes previsionales, mercado de trabajo y transformaciones territoriales en la zona litoral*, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

P-59903 *El mercado laboral de la provincia de San Luis*. Ciencia y Técnica-Universidad Nacional de San Luis.

*La situación social en el conurbano jujeño en los albores del Siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá*. Secretaría de Ciencia y Técnica y Estudios Regionales de la Universidad Nacional de Jujuy (SECTER) y de la Universidad Católica de Santiago del Estero (Departamento Académico San Salvador).

*Los procesos de exclusión en la región NEA*. Centro de Estudios Sociales-Secretaría de Ciencia y Técnica UNNE-Universidad Nacional del Nordeste. PIP 6468 (CONICET)

*La Patagonia austral y el mercado laboral en un contexto de transformación económica. Entre la profundización del modelo rentístico y las perspectivas de diversificación económica*. Universidad Nacional de la Patagonia Austral-Unidad Académica Caleta Olivia.

PAV-2003/00181 Préstamo BID 1201/OC-AR. *TIC's y educación en la Argentina. Caminos recorridos y desafíos pendientes*. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

*Circuitos económicos regionales antes y después de la devaluación*, Proyecto CONICET 5459/05.

Diseño y producción gráfica:

*Beatriz Burecovics*

*Leticia Stivel*

Impresión:

*CyS Impresiones Offset*

Dirección Nacional del Derecho de Autor,

Expte. 490712

Queda hecho el depósito que marca la ley N° 11.723

ISSN 1669-9084

Registro de Propiedad Intelectual en trámite

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Diciembre de 2006

## NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

1. Deberán presentarse dos copias, texto tipeado a doble espacio, en papel tamaño A4, no transparente, escrito de un solo lado, con márgenes razonables y sin enmiendas. Junto con las copias deberá incluirse un diskette o CD.
2. Extensión de los trabajos. Los artículos deberán redactarse procurando no superar los 35 originales. Las comunicaciones, 15 originales y la crítica de libros, 5 originales.
3. Los trabajos deberán acompañarse de un resumen del contenido, en inglés y en castellano, con una extensión máxima de 25 líneas de texto. Deberán presentarse, además, 4 palabras clave en castellano y en inglés.
4. Los mapas y gráficos se incluirán en hojas separadas del texto y se entregarán los archivos electrónicos originales (numerados y titulados correctamente y con indicación de las unidades en que se expresan los valores así como las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración. Deberán formularse en blanco y negro. Los gráficos o mapas se presentarán para su reproducción directa en alguno de los siguientes programas: Excell, Adobe Illustrator, Adobe PDF y/o Photoshop. En este último caso, la definición no deberá ser inferior a 300 dpi para un tamaño de 12 por 20cm aproximadamente.
5. No se admitirán agregados ni modificaciones una vez que los originales sean entregados a la imprenta.
6. Los trabajos deberán ser originales. Toda aclaración con respecto a versiones anteriores del trabajo (publicación anterior como documento interno, comunicaciones a Congresos, mención de colaboradores, etc.) se mencionará en la primera página, así como la institución de pertenencia del autor, sin numeración de cita al pie.
7. Las citas al pie de página deberán ser numeradas correlativamente, indicando exclusivamente autor y año si se trata de cita bibliográfica.
8. La bibliografía se incluirá al final del trabajo, ordenándose alfabéticamente por autor y colocando primero el apellido y luego el nombre, separando entre comas cada dato. Se observará el siguiente orden:
  - a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación; c) título de la obra, en itálicas; d) volumen, tomo, etc., si lo hubiera; e) editor, si se desea; e) lugar y fecha de publicación; f) página, número.Si se trata de un artículo, éste irá entre comillas, marcándose en itálicas la obra o la revista en la que fue publicado. Ejemplos:
  1. ROFMAN, Alejandro y Luis A. ROMERO (1973), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu editores, Buenos Aires, pág. 40.
  2. LEITE, Marcia (2000), "Trabalho e sociedade em transformação", en *Sociologias Trabalho*, N° 4, año 2, jul/dic, pp. 66-87, Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
9. Para los colaboradores de la sección Reseñas Bibliográficas se sugiere observar las características de la presentación en la propia revista.
10. En ningún caso los originales serán devueltos. Los artículos presentados son sometidos a una evaluación del Comité Editorial y de árbitros anónimos.

Con la publicación del trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de ESTUDIOS REGIONALES y MERCADO DE TRABAJO

## FE DE ERRATAS DEL N°1

### ¿El cambio social nos encuentra desprovistos y algo confundidos?

*Nora Lac Prugent y Elda Gallese*

- Pág. 52: la última fórmula está incompleta. Debe decir  $P_s = P_0 \gamma^p + P_1 (1 - \gamma^p)$ . En el renglón siguiente debe decir: donde  $\gamma^p$  es el coeficiente de desigualdad de Gini.
- Pág. 54: en los renglones número 7 y 12 donde dice \_ debe ir  $\alpha$ .  
En la fórmula debe decir  $\alpha \geq 0$   
En los renglones 13, 14, 16, 17, 18 (son dos), 21 y 24 donde dice " debe decir  $\alpha$ .
- Pág. 57: en renglón 7 hay un paréntesis con un signo de interrogación, no debe existir.
- Pág. 63: nuevamente en la fórmula debe decir  $\alpha \geq 0$  y en los renglones subsiguientes debe decir:  
 $\alpha$  = parámetro no negativo, medida de aversión a la pobreza  
Si  $\alpha = 0$ ,  $P_0$ .....  
Si  $\alpha = 1$ ,  $P_1$ .....  
Si  $\alpha = 2$ ,  $P_2$ .....  
En la misma página, luego de la última fórmula donde dice  $\gamma^p$  es el coeficiente de desigualdad... debe decir  $\gamma^p$  es el coeficiente de desigualdad Gini entre los pobres...
- Pág. 64: en renglón 4 debe decir FGT con  $\alpha = 2$  y la medida de pobreza de Sen.

## ACERCA DE LA EXCLUSIÓN Y OTRAS CUESTIONES PRÓXIMAS

Ana M. Pérez Rubio

En los últimos años, el fenómeno de la exclusión social por el cual una cantidad ingente de personas queda fuera de las redes de contención de la actual sociedad, parece haberse generalizado, apareciendo no solamente en las regiones más empobrecidas del planeta, como anteriormente sucedía, sino también en los llamados países desarrollados, en los que se han incrementado los niveles de indigencia y desocupación. Como consecuencia de la crisis económica mundial que pone en cuestión el Estado de Bienestar, se refuerza una nueva ideología que subordina todas las actividades a la economía, regida por la *mano invisible* del mercado, afectando también a los sistemas de regulación social. Se abre así una nueva etapa histórica, la llamada *globalización*, considerada por muchos una consecuencia de la modernidad,<sup>1</sup> que configura una forma de interconexión mundial basada en las políticas económicas neo-liberales, la occidentalización de las sociedades y la expansión del comercio internacional. En este marco, se elabora un proyecto económico y de ingeniería social que se conforma como un nuevo paradigma con la pretensión de contribuir a la explicación general del orden social vigente incluyendo el papel del Estado, de los gobiernos, de los medios de comunicación, el surgimiento de los nacionalismos y la uniformización de las culturas. Su aplicación produjo un aumento sustancial de la desigualdad social, la segmentación y dualización de la sociedad y el surgimiento de amplios sectores empobrecidos juntamente con nuevas dinámicas de exclusión y marginalidad social.

Los procesos de exclusión se constituyen como un fenómeno complejo, que afecta por igual a todos los países y al que algunos reconocen como un rasgo estructural de la actual sociedad, siendo de tal profundidad y extensión

Ana M. Pérez Rubio pertenece al CONICET - Centro de Estudios Sociales - UNNE.

<sup>1</sup> Para muchos la globalización es considerada una consecuencia de la modernidad, por lo tanto suele ser designada como la alta modernización o la modernización tardía, también como modernización a escala planetaria. Cfr. Vaquero, 2000: 33

que habilita a pensar en las múltiples formas que puede asumir, deviniendo objeto de preocupación tanto para los actores académicos como para los responsables de las políticas públicas. Esto ha dado origen a una variedad de aproximaciones y discusiones que instala el debate en torno de nociones y representaciones ideológicas claves en la moderna sociedad capitalista y que dan cuenta, a la vez, de la dificultad que entraña objetivar dicha problemática y del interés que la misma promueve. En razón de ello, en las páginas siguientes, se parte de una revisión de algunos de los abordajes que se han desarrollado en los últimos años en relación con esta temática, para luego considerar los lineamientos seguidos por las políticas públicas diseñadas para combatirla y reflexionar en torno de los supuestos ideológicos y epistemológicos que les sirven de soporte.

## ALGUNAS PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN

El concepto de exclusión social aparece como categoría en Francia a mediados de los años 1960, para hacer referencia a aquellas personas que quedaron afuera del progreso general y que se encontraban impedidos de incorporarse al mismo, aunque reaparece posteriormente a partir de la década de los años 1990. Pero, actualmente no hace alusión a pocos grupos particulares, sino que refiere a un proceso que involucra a la sociedad en su totalidad y que posee una índole más política que económica, configurando una “nueva cuestión social”; expresión que logra cierto grado de aceptación y generalidad entre los distintos autores y remite, fundamentalmente, a situaciones de precariedad, vulnerabilidad y desafiliación derivadas del debilitamiento de aquellos lazos sociales que se habían visto fortalecidos durante el modelo de Estado Benefactor con todas las asociaciones y regulaciones que expresaban formas de solidaridad.<sup>2</sup> En relación a esta temática deben reconocerse, como fundamento de las distintas aproximaciones, por un lado, la vigencia tanto del enfoque más clásico de la sociología de la modernización con la idea del *continuum* folk-urbano, así como la recuperación de la propuesta crítica de la teoría de la dependencia y del sistema-mundo, desde Latinoamérica. Un lugar destacado ocupan en esta discusión los autores europeos, en particular los franceses, con sus desarrollos en torno de la “nueva cuestión social”, sin dudas, han sido ellos los que han instalado la reflexión desde una perspectiva teórica, hecho que se patentiza en la multiplicación de monografías y estudios sobre la misma. Finalmente, se incluye un conjunto de contribuciones de autores argentinos que dan cuenta de los casos emergentes y las diferentes estrategias asumidas por los grupos que se encuentran implicados en dicha problemática.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La vida en la sociedad, como consecuencia de los procesos de globalización y desregulación, ha perdido sus marcos de seguridad y previsibilidad, permitiendo que Ulrich Beck la describa como la *sociedad del riesgo*.

<sup>3</sup> Se debe aclarar que la revisión que se realiza no es exhaustiva y que la misma se limita a enunciar algunos de los principales abordajes asumidos en el estudio de la exclusión.



## Desde la sociología del desarrollo

### La exclusión, problema y obstáculo para el desarrollo

El estudio de los fenómenos involucrados en la noción de exclusión –o marginalidad– no constituye una novedad, sino que ha sido vastamente analizada en las clásicas teorías de la modernización y el desarrollo que conocieron su auge entre 1945/60, en un momento de expansión del capitalismo monopolista, en coincidencia con los procesos de incipiente industrialización (proceso de sustitución de importaciones en América Latina) y la difusión de las ideas keynesianas (que sostenían que el industrialismo traería plena ocupación y bienestar general). Partiendo de un concepto lineal acerca del progreso, se reconoce a la exclusión como problema y obstáculo –al mismo tiempo– que debe ser superado para la consecución de los objetivos modernizantes. También, la existencia de grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo y a los que se alude con el término *marginalidad* para referirse a crecientes grupos de pobladores que, como consecuencia de los procesos de migración campo/ciudad, comenzaron a concentrarse en la periferia de éstas, aunque sin posibilidad de participar en los bienes y servicios que la sociedad ofrecía. De este modo, la idea de pobreza va a significarse como una patología de la modernidad, o bien como una forma de sub-cultura que se debería intentar modificar (Lewis, 1985). Era la condición marginal lo que impedía la incorporación de los sujetos, no debido a las particularidades propias que las sociedades presentaban, sino a la permanencia de ciertos comportamientos que caracterizaban a estos grupos y que se identificaban como tradicionales y, en consecuencia, opuestos a los rasgos que caracterizaban a la modernidad: racionalidad, universalismo, secularización. Gino Germani (1962), principal referente intelectual en América Latina de la teoría de la modernización, construye dos tipos ideales contrapuestos, el de la sociedad tradicional y la moderna, en tanto que describe la marginalidad como la falta de participación en los bienes y servicios que la modernidad proporcionaba. Desde la perspectiva del desarrollo, la tarea se orientaba en consecuencia, a superar los obstáculos que impedían la transición hacia la llamada sociedad industrial. En este mismo sentido, los programas tendientes a la superación de dicha situación, se establecerán a partir de la supuesta incapacidad de los pobres para definir sus intereses, derivada de un conjunto de carencias y deficiencias materiales o existenciales: ausencia de auto-confianza, auto-respeto o protección.

Estas teorías constituyen el antecedente de los actuales enfoques acerca del progreso basado en el despliegue “natural” e “inexorable” de las potencialidades de la sociedad, las que se encuentran situadas en el mercado que, sin trabas y favorecidas por el desarrollo tecnológico, conducirán hacia el bienestar (Vaquero, 2000:43) encontrando en la falta de adaptación competitiva de los mercados mundiales y de flexibilización de las relaciones laborales los obstáculos para este proceso “natural e inexorable”. Los estudios que derivan de

ellas se proponen, básicamente, realizar estimaciones acerca de la magnitud del problema, avanzando en la construcción de indicadores que permitan su cuantificación, tales el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) y el de exclusión social, ambos elaborados en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.<sup>4</sup> Se privilegia, en estos casos, un tipo de definición operativa, por ejemplo, “es un fenómeno de segundo grado producido por la interacción de una pluralidad de procesos o factores que afectan a los individuos o grupos humanos impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y/o utilizar plenamente sus capacidades”,<sup>5</sup> sin identificar los factores o procesos a los que se alude.

Otros estudios proponen el análisis de las “estrategias de supervivencia” enfocándose, principalmente, en los sectores excluidos o en el nivel de subsistencia, en un intento de encontrar respuestas acerca de la capacidad de reproducción del capitalismo en sociedades con importantes sectores marginalizados.<sup>6</sup> Posteriormente, se recurre a la noción de *capital social* de gran difusión en Latinoamérica, en particular a partir de la década de los años 1990<sup>7</sup> y que a diferencia de la noción de Bourdieu<sup>8</sup> que asume una perspectiva estructural, el concepto de Putman destaca los aspectos subjetivos, dispocionales o culturales, en términos de valores y actitudes propias de los individuos. Finalmente, el capital social –que deriva de los comportamientos de los actores– va a ser definido como condición y posibilidad del desarrollo político y económico de las sociedades periféricas<sup>9</sup> orientando tanto la realización de trabajos empíricos como las recomendaciones en torno del diseño de políticas sociales.

Lo que ha de destacarse en estos enfoques, es fundamentalmente su perspectiva a-histórica, basada en la consideración de la situación presente, de los objetivos que se espera alcanzar y el coste-beneficio que resulta de su aplicación, sin atender las particularidades de cada región o país o indagar acerca de su origen. El Banco Mundial (2001) con frecuencia suele realizar recomendaciones en torno de la aplicación de medidas que han logrado éxito en otras partes del mundo, con condiciones socio-económicas y culturales totalmente diferentes de la población beneficiaria, de las condiciones de la economía, o de las capacidades institucionales del Estado.<sup>10</sup>

4 Marcio Pochman, et al., organizadores (2004), “Atlas da exclusao social”, Vol. 4 (2004), *exclusao no mundo*. Sao Paulo, Cortez.

5 Quinti, 1999.

6 Hintze, 2004: 144.

7 Putman, 1994.

8 1990.

9 Kliksberg, 2002.

10 Goldberg, 2004: 26.

## Procesos de exclusión y determinaciones estructurales

Al comenzar los años 1960, y como enfoque crítico a la economía clásica, economistas y sociólogos del Tercer Mundo inauguran una línea de pensamiento –la llamada *teoría de la dependencia*–, que postulaba que con el par desarrollo/subdesarrollo se conformaban las dos caras de una moneda, integrantes de un mismo sistema mundial hegemonizado por la economía capitalista. Se niega, de esta manera, el perfil feudal atribuido a las sociedades latinoamericanas considerando que, desde sus orígenes, han asumido un carácter capitalista a partir de su inserción en el comercio internacional; la relación entre las economías nacionales daría origen a un mundo dual organizado bajo el modelo “centro/periferia”, que se constataría no solamente entre los distintos países, sino también en el interior de cada uno de ellos. Además, y a diferencia del modelo anterior, la pobreza y la exclusión no constituyen problemas u obstáculos a ser superados para alcanzar la meta de la sociedad moderna sino, la consecuencia necesaria de las relaciones de producción. Por lo tanto, la marginalidad (concepto que surge para explicar las condiciones de vida de la población urbana) debe ser analizada según la especificidad de la lógica de acumulación en América Latina. La existencia de este sistema centro/periferia o sistema capitalista mundial invalidaba las posibilidades de la transición desde el subdesarrollo hacia el desarrollo y la modernización. Los referentes intelectuales de estas posiciones deben buscarse entre los autores de la teoría de la dependencia.<sup>11</sup>

Esta noción ha sido retomada en los últimos años a partir de una actualización del debate sobre la pobreza y la marginalidad en relación con el discurso sobre la exclusión social en Latinoamérica; así Nun, propone una revisión de su teoría elaborada anteriormente. En este trabajo pionero, se refería a la creciente población en estado de pobreza –que surgía a mediados de los años 1960, como consecuencia de los procesos de migración campo-ciudad– con el término de “*masa marginal*” a la que identifica como población excedente. A partir de este concepto, Nun<sup>12</sup> va a analizar su funcionamiento en la situación específica del contexto latinoamericano para tematizar los efectos no funcionales de la superpoblación relativa<sup>13</sup> y que, al igual que el ejército industrial de reserva, designa las relaciones entre población excedente y el sistema que lo origina y no a los agentes o soportes mismos de tales relaciones, contrariamente a lo que algunos interpretan. Dicho concepto –lo mismo que el de ejército industrial de reserva, parte funcional de la superpoblación relativa en el sistema capitalista competitivo– se sitúa a nivel de las

11 Cardoso-Faletto, 1986; Gunder Frank y Dos Santos, 2003.

12 2001.

13 Nun contraponía su postura con la perspectiva clásica sostenida por Fernando Enrique Cardozo, quien consideraba a estos grupos de población *marginalizada* como *población excedente* y *ejército industrial de reserva* y en este sentido funcional al modo de acumulación capitalista en el contexto del desarrollo desigual.

relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico e implica una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y por el otro no precisa de él para seguir funcionando.<sup>14</sup> Pero, mientras que la noción marxista ha sido elaborada en el cuadro del capitalismo competitivo –y no monopólico– los nuevos contextos, caracterizados por la segmentación de los mercados y la internacionalización del capital, han producido cambios en el perfil del trabajador promedio, debido a la declinación de la industria como empleadora y al fuerte proceso de terciarización. De este modo, se pluralizan los mecanismos de generación de superpoblación relativa y varía la funcionalidad de sus efectos sobre el sector de que se trate: los desocupados pueden ser al mismo tiempo ejército industrial de reserva en el mercado secundario –sector competitivo de la economía– y masa marginal en el mercado monopólico (id.). Esto va a plantear como problema la necesidad de gestionarla mediante la búsqueda de distintas estrategias de a-funcionalización, las que van a profundizar la dualización y la segregación, como consecuencia de la modernización y no como supervivencia de la tradición. Así, Nun intenta poner en evidencia la relación estructural existente entre los modos de acumulación capitalista en Latinoamérica y los fenómenos de pobreza y desigualdad social.

## El debate académico europeo

En este contexto, la noción de exclusión se manifiesta, básicamente, asociada a la problemática de la participación social y los derechos sociales, en tanto se pretende comprender los procesos actuales de pauperización y de precariedad a partir de nuevas aproximaciones o sobre la base de nuevas categorías; a la vez que se asume la complejidad de la pobreza. Es a partir de la segunda mitad de los años 1990, que un conjunto de autores se esfuerzan por precisar el término de exclusión y encontrar una aproximación teórica que permita captar los fenómenos vinculados con ella.

## La “nueva cuestión social”

Ya sea aludiendo a la *nueva era de las desigualdades*, al surgimiento de una *nueva cuestión social* o a su metamorfosis, coincidente con el agotamiento de la sociedad salarial, algunos pensadores reconocen en las determinaciones estructurales del capitalismo el fundamento de los procesos de exclusión, aún cuando no siempre acuerden en el empleo de este término para caracterizar a los mismos. Entre los que han enriquecido el debate, aunque adoptando una

<sup>14</sup> Recuperando los escritos de Marx en los *Grundrisse* y en *El Capital* destaca que son los medios del empleo y no los medios de subsistencia los que hacen ingresar al trabajador en la categoría de superpoblación. Este concepto tiene un carácter general, el excedente de población lo es siempre para un nivel de desarrollo dado, en tanto que cada modo de producción posee sus propias leyes de crecimiento de la población y de la superpoblación.

actitud crítica en relación con la noción, se encuentran Paugam<sup>15</sup> y Castel<sup>16</sup>. El primero distingue entre tres formas de pobreza: integrada, marginal y descalificante. Lo propio de los pobres descalificados es sufrir de una “desvalorización social, de modo que destaca la importancia de los procesos de privaciones no materiales. Estos factores *descalificantes* se sitúan en tres niveles: la trayectoria personal –en el caso de los discapacitados, por ejemplo–, los territorios –como fenómeno de exclusión espacial, al que hace referencia también Manuel Castells– y la identidad –individuos y grupos percibidos como “diferentes” por gran parte de la población, por ejemplo los migrantes–.

Para Robert Castel, la exclusión constituye un concepto ambiguo, no analítico, que se emplea para designar a los que “están afuera” y que hace referencia, fundamentalmente, a un proceso de desafiliación, por el cual se debilitan los lazos sociales que vinculaban a las personas con la sociedad, a partir del trabajo y su contrapartida, el empleo.<sup>17</sup> Esto va a dar origen, no a una “nueva cuestión social” –consecuencia del agotamiento de la *sociedad salarial*– sino a una *metamorfosis* de la del pasado, la que siempre remite a la capacidad de cohesión que posee la misma, aunque expresada de manera novedosa, y que se identifica con situaciones de vulnerabilidad y marginalización de importantes grupos sociales resultado de la precarización e inseguridad del empleo. Distingue, además, tres zonas metafóricas de la exclusión, cada una de ellas determinada por la situación de las personas frente a su trabajo y sus soportes de sociabilidad; la de *integración*, propia de los individuos que poseen un trabajo estable; la de *vulnerabilidad*, cuando las condiciones han devenido precarias y la zona de *exclusión*, en la que el trabajo y las redes sociales son cada vez más frágiles. Con esta idea de zonas Castel destaca el carácter dinámico de los procesos de exclusión.

Por su parte, para Rosanvallon<sup>18</sup> se trata del surgimiento de un nuevo orden civilizatorio, que enlaza a la crisis económica la antropológica, a partir de las inéditas relaciones que se entretienen entre la economía, la política y la sociedad, poniendo en discusión los vínculos existentes entre ésta y el individuo y en la que el crecimiento desmedido del desempleo se asocia, a la vez, con la pérdida de la identidad y la incertidumbre frente al futuro. Desde esta perspectiva crítica a aquellas posiciones que –sustentando una visión fragmentada de lo social– responsabilizan unilateralmente a la globalización por los crecientes procesos de exclusión; analizándola solamente en términos de desempleo, nueva pobreza, disfuncionamiento de lo económico o, simplemente, como un estado social dado. Este modo de proceder niega las situacio-

15 1996.

16 1996, 2000.

17 El trabajo en la modernidad ha sido cada vez más “trabajo en relación de dependencia”, por lo tanto, lo que ha definido la actividad laboral en esta época ha sido la condición salarial.

18 1998.

nes de explotación –y el análisis de clases del marxismo ortodoxo– mientras centra la atención sobre la vulnerabilidad y los sentimientos de compasión.

Aunque por razones de espacio no podemos extendernos más, terminamos esta revisión con la mención de Castells<sup>19</sup> quien define la exclusión como “el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una supervivencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado (...) tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una familia estable”. De hecho la exclusión es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo; pero no debe ser considerada como una situación en la que viven individuos o grupos, sino más bien como un proceso dinámico que puede empeorar, pero también mejorar.

### La problemática de la exclusión como construcción discursiva

Otros autores se muestran particularmente reservados con respecto a la noción, asignándole un carácter metafórico, contradictorio e impreciso, que lleva a confundir diversos procesos que deberían ser distinguidos, e incluso que alienta actitudes políticas pasivas y/o conservadoras. Éste es el planteo de Karsz,<sup>20</sup> quien aborda su análisis a partir del modo en que la misma se objetiva y tematiza, es decir, procurando determinar *de qué se habla y de qué se evita hablar* cuando se habla de exclusión: cuáles son las teorías que le sirven de soporte, las políticas que le dan origen, la realidad a la que aluden. Subyace en este intento la idea de que la exclusión –en tanto universo de discurso– configura una problemática de significado y un contexto ideológico que supone una visión del mundo y de la sociedad y cuya comprensión va a permitir, al mismo tiempo, comprender el sentido de lo social. Karsz realiza una deconstrucción minuciosa del concepto y sus usos, el que señala una manera de definir lo real, en tanto proceso o construcción que identifica al actor social como excluido a partir de la suma de un conjunto de características y trayectorias típicas que lo transforman en objeto/beneficiario de las políticas públicas y los discursos mediáticos. A la vez destaca que *exclusión/inclusión* forman un par dialéctico que, al igual que en el díptico *normalidad/anormalidad*, adquiere un carácter estructural, naturalizado en tanto no se indaga acerca de su origen ni se reconoce principio activo o generador. Categoría cultural e ideológica aparece como efecto de los procesos de evolución del capitalismo y “la revolución conservadora”, pero si bien se presenta con un grado de mayor profundidad y generalidad tampoco constituye, para este autor, un hecho original, aunque devela la desigualdad y contradicción que subyace en la propia condición de lo social.

Destaca, además, el carácter paradójico que tiene la categoría al hacer referencia a individuos que se encuentran excluidos, pero “en” la sociedad y, aunque fuera de ciertos circuitos y prácticas, continúan formando parte de ella y cumpliendo funciones en la economía –ya sea como demandantes de empleo, ejército industrial de reserva, supernumerarios–. Finalmente, considera –al igual que Rosanvallon– que la categoría de exclusión contribuye al establecimiento de una concepción alternativa frente a la problemática marxista, con fuerte contenido ideológico, que se advierte, por ejemplo, en la propuesta de repartir el trabajo y no el capital, haciendo pasar –dice el autor– al primero “por una reivindicación social más o menos desinteresada, humanitaria, mientras que el segundo constituye una reivindicación política, partidaria y orientada”,<sup>21</sup> de este modo, mientras la no neutralidad del reparto de trabajo se mantiene *implícita*, la del capital aparece *explícitamente* no neutra.

También Autes<sup>22</sup> discute acerca de qué aspecto de la realidad social se identifica con el empleo de este término, considerando que en tanto categoría o representación social incluye a la vez una dimensión cognitiva –cómo se problematiza lo social– y una dimensión de acción –cómo se pretende actuar sobre lo social–. Para él, la exclusión es el nombre dado “a los infortunios de la época” que derivan de la falta de articulación entre las esferas económica y política. No se trataría, en consecuencia, de un término inédito, más bien lo nuevo sería el uso generalizado que ha alcanzado en el discurso común; pero, contrariamente a lo que sostienen otros autores, tal generalización no daría testimonio de la transformación de la cuestión social porque, a pesar de que la crisis de la sociedad salarial –caracterizada por la precarización y flexibilización– pone en evidencia que el trabajo asalariado no estará más en el centro de las relaciones sociales como en la sociedad industrial, continua siendo, sin embargo, fuente de identidad y seguridad. Es por eso que, en lugar de exclusión Autes elige hablar de *desligadura*, en directa referencia a la pérdida de aquellos mecanismos que pretendían garantizar cierta igualdad –individuos libres e iguales por derecho– en un mundo donde las desigualdades económicas son la regla en el mercado. Mientras que anteriormente la seguridad que brindaban el trabajo asalariado y la protección social contribuían a la consolidación de los lazos sociales y la cohesión social, actualmente los mismos se han fragilizado debilitando, al mismo tiempo, tanto el sentido de pertenencia como la propia identidad.

Finalmente, la perspectiva constructivista sistémica de Luhmann<sup>23</sup> establece que, desde el plano semántico, la distinción entre inclusión/exclusión se realiza siempre desde el lado de la inclusión, es decir describiendo aquello que constituye la condición de la participación. La exclusión de un sis-

21 cfr. Karsz, 2000: 189.

22 2000.

23 1998.

tema funcional comporta, casi automáticamente, la exclusión de los otros. Con sus modos de inclusión la sociedad describe aquello que pone como condición para tomar parte o que considera ocasión para ello. Pero, además, la exclusión es aquello que permanece no indicado cuando se considera o se señala la inclusión, “la inclusión es como un efecto secundario de la operación auto-descriptiva, al igual que toda fijación de una identidad desconsidera algo que no le pertenece”.

## El análisis de la realidad emergente

En el contexto de los profundos cambios que ha atravesado Argentina en los últimos años, con las modificaciones en las pautas de integración y exclusión, la redefinición de la experiencia cotidiana, la necesidad de enfrentar nuevas situaciones de empobrecimiento se inscribe gran parte de los estudios en nuestro país.

### “Nuevos pobres”, “pobres estructurales” y acciones colectivas

En unos casos, la perspectiva de aproximación se ha centrado, fundamentalmente, en la consideración de las experiencias de los actores, su universo de significación y los procesos de construcción y recomposición de las identidades sociales privilegiando en particular tanto las que refieren a los “pobres estructurales” como a los llamados “nuevos pobres”.<sup>24</sup> <sup>25</sup> En ellos se analiza el modo cómo la transformación de la sociedad y su vinculación con la identidad lleva a la configuración de nuevas formas identitarias que ya no son colectivas o, al menos, no se encuentran ancladas como antes en el trabajo, la política y la clase. A partir de allí se intenta considerar cuáles son las pautas de *inclusión/exclusión* que se derivan de las características particulares que presentan las sociedades periféricas y en las que, debido a las nuevas relaciones derivadas de contextos de alta imprevisibilidad, contingencia e incertidumbre predominan los procesos de individualización negativa entendidos como carencia de seguridad, de consideración, de lazos estables con la consecuente atomización, aislamiento, desconexión y creciente insatisfacción identitaria.<sup>26</sup> En otros, los autores centran sus análisis en el fin de la sociedad salarial, de las garantías que el trabajo daba al individuo de quedar excluidos de la pobreza y

<sup>24</sup> Se consideran *nuevos pobres* a aquellos, que, a pesar de tener sus necesidades básicas de tipo estructural satisfechas, encuentran dificultades para solventar una canasta básica de bienes y servicios, a la que antes tenían acceso, debido al deterioro e insuficiencia de sus ingresos. En este sentido, constituyen un grupo disperso y heterogéneo que puede mantener, por ejemplo, sus anteriores lugares de residencia, presentando niveles variados en cuanto a su caudal de capital cultural y social acumulado.

<sup>25</sup> Svampa, 2003, 2005; Mallimaci y Salvia, 2005; Minujin y Kessler, 1995.

<sup>26</sup> Este concepto de individualización negativa se presentaría como opuesto a la idea de identidad como proyecto reflexivo y autónomo a construir como consecuencia del incremento de la reflexividad, que favorece la progresiva emancipación del agente frente a las estructuras; idea desarrollada fundamentalmente por Giddens, Beck y Lash.



la actual coexistencia entre ésta y el empleo<sup>27</sup> o bien en la consideración de la estructura de los mercados de trabajo y los problemas sociales de cara a las políticas sociales en marcha.<sup>28</sup>

Asimismo algunos abordan el estudio de la “pobreza estructural”,<sup>29 30</sup> estimando diferentes situaciones a partir del tratamiento de variadas fuentes de datos, y definiendo a “los pobres” como aquellas personas sometidas a un entramado de relaciones de privación de bienes materiales, simbólicos, espirituales y de trascendencia imprescindibles para lograr el desarrollo autónomo de su identidad esencial y existencial, sustituyendo por “relaciones de privación más o menos recientes” los conceptos mencionados de “nuevos” y “viejos” pobres. A diferencia de las definiciones metafóricas indicativas de ubicación espacial –adentro/afuera, arriba/abajo– que solamente permiten estimar magnitudes, el concepto relacional serviría para responsabilizar, mediante la identificación de aquellos agentes que se encuentran en la base de los procesos de producción y promoción de tales situaciones. Malimaci y Salvia,<sup>31</sup> por su parte, analizan las nuevas formas que ha asumido la marginalidad en la ciudad de Buenos Aires, destacando, fundamentalmente, la configuración de una variedad de identidades sociales que se constituyen como respuesta a las actuales condiciones sociales establecidas a partir de la crisis argentina y que definen nuevos actores del conflicto social –desocupados, piqueteros, precarizados–. Cuestionan, también, la noción de exclusión que se caracterizaría por la pérdida del vínculo social y que no consideran sinónimo de marginalidad, desempleo o pobreza, asumiendo, en cambio, a la manera de Nun (op. cit.), la de masa marginal y ejército industrial de reserva. Por su parte, Gutierrez<sup>32</sup> indaga en un barrio pobre de la ciudad de Córdoba –desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu– acerca de las condiciones concretas de vida y las estrategias desarrolladas por esta población, interrogándose, fundamentalmente, no acerca de sus carencias, sino sobre “lo que los pobres tienen”.

En general, tales estudios, sostienen un abordaje más bien subjetivo, destacando la falta de control, libertad y autonomía que individualizaría a estos grupos frente a la vivencia de inestabilidad y vulnerabilidad que desencadena la situación a la que se enfrentan y que, por lo demás, define nuevos actores del conflicto social. Un rasgo propio de la misma es la alta heterogeneización de los grupos, junto con nuevos procesos de individualización, subjetivación y

<sup>27</sup> Feijóo, 1992; Minujin, 1992.

<sup>28</sup> Minujin, 1996; Beccaria 1996.

<sup>29</sup> Desde esta perspectiva es imposible no citar la contribución de Wacquant, Loïc : *Parias Urbanos* , de origen francés, que se desempeña también en la Universidad de Berkeley, quien examina las causas de la creciente desigualdad y marginación y las distintas formas que adquiere y la experiencia de quienes la sufren. Es igualmente valiosa la introducción que realiza Javier Auyero a la edición argentina.

<sup>30</sup> Vasilachis, 2003; Gutierrez, 2005.

<sup>31</sup> 2005.

<sup>32</sup> 2003.

prácticas de integración social: no como formas de reacción sino en tanto matriz ampliada y conflictiva de integración social.

En el marco de esta problemática que se configura a partir de las situaciones de pobreza, desempleo y precarización otros enfoques<sup>33</sup> se han centrado en el análisis de las acciones colectivas de las clases populares, las que, poniendo en cuestión la pasividad adjudicada como rasgo comportamental a los representantes de los sectores pobres, propician el surgimiento de distintos movimientos –conformados ya sea por vecinos u otros colectivos ligados por una problemática común– con claros propósitos de protesta o reivindicación y que hablan no solamente de la incidencia de las transformaciones sociales sino también de nuevas modalidades de inscripción social de los sectores populares.<sup>34</sup> Probablemente sea en el pasaje de la categoría de “trabajador” a “pobre” (id.) donde deba buscarse el marco para la aparición de estas formas de movilización popular que se vienen produciendo desde hace ya algunos años, con la exigencia –en un primer momento– de recuperar las conquistas sociales perdidas o –como actualmente– en la demanda de prestaciones sociales ligadas cada vez más a la asistencia. Al mismo tiempo, Schuster, Naishtat *et al.*<sup>35</sup> analizan, a partir del surgimiento de innumerables movimientos sociales –que constituyen nuevas modalidades de participación y expresión de demandas sociales con contenido político– los procesos de construcción de sujetos colectivos que se ubican en los límites del sistema aunque impactando sobre él.

En resumen, las aproximaciones teóricas que es posible establecer en relación con la exclusión, derivan de las distintas perspectivas actualmente vigentes en el campo de las ciencias sociales, las que aluden en cualquier caso a modos diferentes de definir lo social y los procesos que se derivan de ello. Sin embargo, y desde nuestra mirada interesa destacar que el debate sobre este tema se presenta como un punto asociado a la desintegración de la sociedad salarial y al surgimiento de nuevas formas de pobreza y precariedad, que se asientan sobre dos ejes fundamentales: el empobrecimiento material y la pérdida y fragilización de los lazos y redes sociales. En tanto proceso dinámico permite identificar una multiplicidad de itinerarios de la exclusión, lo que configura desde la perspectiva de la investigación social un entorno de difícil sistematización en tanto tales procesos se encuentran estrechamente vinculados con el imaginario colectivo y el de las personas afectadas. A la vez, la pérdida de los vínculos institucionales de solidaridad no supone la ubicación de los damnificados fuera de la sociedad, sino que, por el contrario se encuentran “en” la sociedad, como miembros de un sistema desigual y asimétrico que los expulsa de la única vía reconocida y valorada para lograr la integración social –la condición salarial y la relación formal de empleo– y les impide acceder a las posiciones que como ciudadanos les corresponden por derecho propio.

33 Forni, 2002; Feijóo, Merklen, 2005; Schuster, 2005; Giarraca, 2001; Svampa y Pereyra, 2003.

34 Merklen, 2005: 44.

35 2005.

## LAS CARAS DE LA EXCLUSIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL: ASISTENCIALISMO O AUMENTO DE EMPLEABILIDAD

Junto con esta diversidad de aproximaciones, la sociedad –y de modo particular los organismos nacionales e internacionales– ha construido la noción de exclusión anclada en torno de dos términos: *pobreza* y *desempleo*. La pobreza, definida en tanto problema social, remite, fundamentalmente, a un conjunto de carencias que presentan los sectores excluidos, que no solamente se reducen a lo material sino que involucran aspectos caracteriales o vinculados con “modos de ser”: inercia, falta de capacidad para defender intereses colectivos; rasgos que deberían ser corregidos por ellos mismos.

La redefinición de la problemática de la exclusión en estos términos, y aun cuando América Latina presenta índices que justifican la preocupación de la sociedad en general por los sectores empobrecidos, supone un desplazamiento de la atención acerca de los orígenes del problema, que deja en la opacidad el crecimiento gradual del desempleo y la acelerada degradación de los niveles salariales para solamente ocuparse de los síntomas, a los que se les adjudica capacidad explicativa; así, cuánto más se enfatiza acerca de la pobreza y los pobres menos se indaga acerca de las cuestiones de la sociedad, sus relaciones de poder, la participación de los ciudadanos en la distribución de la riqueza y su contribución a los procesos de empobrecimiento. En consecuencia, las políticas se traducen en un conjunto de medidas individuales orientadas, no a la redistribución de la riqueza en términos de justicia social, sino de la puesta en práctica de estrategias y políticas sociales basadas en la asistencia a quienes se encuentran en situaciones de carencia grave, desde la lógica de un principio universal de respeto a los “derechos humanos” que establece condiciones mínimas de vida para todos aquellos que son considerados ciudadanos,<sup>36</sup> pero que al mismo tiempo han operado como reaseguro de las medidas de ajuste económico, bajo la forma implícita de “políticas de contención social”.

La otra cara de la exclusión asume la forma del *desempleo*, que es definido desde la perspectiva del mercado y como derivado de la inadecuación existente entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea en términos cuantitativos –relación entre puestos de trabajo y personas activas– o cualitativos –como cualificaciones requeridas para los puestos de trabajo respecto de la oferta disponible–. En virtud de ello, se instala una visión estática que sostiene que el desempleo estructural, se configura con aquéllos que carecen de for-

<sup>36</sup> Liliana Raggio, en “Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa” (ver Lindenboim, J. y Claudia Dadani (coord.) 2003, *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* Editorial Biblos, Argentina), sostiene que mediante la definición del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas como instrumento para la determinación de las poblaciones beneficiarias de estos planes se naturaliza al mismo tiempo el contenido del concepto y la definición de aquellos bienes que se consideran como tales, normalizando un tipo de prestaciones de baja calidad para un sector de población, “lo que implica aceptar que un sector de los ciudadanos solamente tiene derecho a reproducir su vida en el nivel de la supervivencia inmediata” (pág. 207)

mación o la misma resulta inadecuada a la demanda e incluso, que les falta capacidad emprendedora. Este punto de vista desconoce las relaciones que posee el mercado con el funcionamiento global de la economía y que no es posible imaginar una explicación inteligible del desempleo que no tenga en cuenta la política económica en su conjunto, las características de la estructura productiva y las relaciones de ésta con los mercados exteriores.

Pero, además, y en congruencia con las representaciones instauradas por la modernidad –que enfatizan la importancia del trabajo como necesidad fundamental del sujeto y factor de humanización–<sup>37</sup> el desempleo adquiere –al igual que en el caso de la pobreza– carácter de problema social, dando origen a un conjunto de propuestas tendientes a lograr “empleos a cualquier precio”, pero caracterizados por su alto grado de precarización y condiciones de trabajo deficitarias, mientras se continua escotomizando su vinculación con la cuestión de la pobreza.

En esta categorización de los grupos –desde la idea de pobreza y en relación con el desempleo–, es posible encontrar una recuperación de las ideas teóricas que definen tanto a la marginalidad como a la exclusión en términos de inadecuación y de las características atribuidas a estos sectores desde los enfoques etnográficos desarrollados en torno de la cultura de la pobreza. A partir de tales rasgos –los que constituyen verdaderas formas de reconocimiento social– se tipifican los destinatarios de las políticas sociales, en imágenes que, ancladas en la idea de la diferencia, van desde la estigmatización, al temor o la compasión. A partir de esta mirada discriminatoria se definen y ponen en práctica las distintas políticas, las que poseen un carácter más compensatorio y asistencialista, que propiciatorio de procesos reales y efectivos de inclusión social o de construcción genuina de ciudadanía, y que atacan los síntomas en lugar de las causas de los problemas.

De manera similar, operan las políticas de inserción que pretenden dar cuenta del problema del desempleo y que optan por una definición de la problemática desde un enfoque individual predefiniendo un conjunto de requerimientos que deberían ser satisfechos para cubrir el déficit de inserción. Sustentadas en la necesidad de incrementar la empleabilidad de sus beneficiarios toman la capacitación como estrategia privilegiada –Proyecto Joven, actual Programa INCLUIR, Programa Acción de Estímulo a la Empleabilidad, Programa de Capacitación y Empleo–; y más recientemente, orientados a la formación de micro-emprendimientos –Plan social Manos a la Obra perteneciente al actual Plan de Desarrollo Local y Economía–; o bien a la creación de empleos pensados en términos de proyectos de obras de interés social –Plan

<sup>37</sup> En los últimos años un conjunto de autores (Méda, Arendt, Habermas, Gorz, De la Garza Toledo, Godio entre otros) ha puesto en cuestión esta noción antropológica del trabajo sostenida tanto por el liberalismo como por el marxismo, sosteniendo el carácter de construcción histórica del concepto de trabajo que se inicia con los economistas clásicos.

Trabajar, Plan Familias por la Inclusión social—. Al respecto, Reina<sup>38</sup> sostiene que la “lógica de la autoayuda, del auto-socorro, de la promoción que caracteriza el funcionamiento de este tipo de intervenciones de inserción coincide perfectamente con la norma individualista del sistema de valores del capitalismo de consumo: la autonomía del individuo debe ser suficiente para procurar su subsistencia”.

En todas estas políticas, tanto las que intentan encontrar soluciones —o al menos paliativos— a la pobreza como al desempleo, se privilegia una perspectiva individual que desconoce los aspectos sociales y laborales del problema y que, no toman en consideración aspectos fundamentales vinculados con la distribución de la riqueza, la equidad social, la dignidad humana o el rol preeminente otorgado a la economía y a la que se subordinan los otros aspectos de la vida social, más allá de una mera alusión a las derivaciones no deseables del orden social vigente. Suerte de terapia social buscan soluciones remediales a problemas de desajuste que se conciben como privativos de las personas y en las que cada uno de los beneficiarios debe gestionar por sí mismo el incremento de su *capital humano*.

En este contexto, los organismos gubernamentales, con el financiamiento de las entidades internacionales han delineado un conjunto de estrategias que asumen la heterogeneidad y diversidad de las situaciones de pobreza y de los individuos que en ellas desarrollan su vida y, en consecuencia, se caracterizan por la focalización y la falta de unidad, resultando en una variedad de programas orientados hacia diferentes destinatarios —niños en riesgo, mujeres, jóvenes— que se encauzan, fundamentalmente, hacia la utilización de la fuerza productiva de los mismos beneficiarios bajo la forma de contraprestación o hacia el asistencialismo para quienes se encuentran incapacitados para generar valor económico. En estos casos, la fuerza está puesta del lado de la oferta, en tanto que al destacar la importancia de la acción colectiva —despolitizada— de los afectados se ubica en un segundo plano la necesidad de que el Estado asuma un rol protagónico en los procesos de cambio de la sociedad y su orden excluyente. Se movilizan así respuestas técnicas, donde se requiere de un tratamiento político, bajo el supuesto que los pobres deben ser regulados socialmente con tácticas diferentes a aquéllas a las que se recurre para quienes entran dentro de los parámetros de “normalidad” fijados por la sociedad y en las que no se manifiesta una intención clara de modificar sustancialmente la situación, sino de gestionarla de manera que resulte funcional al modelo social vigente.<sup>39</sup> En consecuencia, la perspectiva desde donde se aborda el análisis de la problemática de la exclusión y se ponen en marcha las distintas acciones resulta fragmentaria, dejando sin analizar las conexiones entre sus manifestaciones fundamentales: las condiciones de producción y empleo y las condiciones de reproducción o subsistencia.

38 2000:94

39 Lo Vuolo *et al.*, 2004.

## EXCLUSIÓN Y REPRESENTACIONES IDEOLÓGICAS. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cada corriente filosófica –o científica– deja su huella en el sentido común que, al mismo tiempo, resulta inseparable de las prácticas sociales a las que está íntimamente vinculado. En tanto “visión del mundo” está formado por el conjunto de valores, representaciones, ideas y orientaciones cognitivas más o menos unificadas.<sup>40</sup> El significado de tales nociones resulta inseparable de las prácticas sociales a las que están íntimamente vinculadas y se inscriben en los juegos del lenguaje indispensables para la interacción social; en consecuencia, la esfera del sentido común es la de la acción práctica gobernada por un criterio pragmático. En este contexto, las representaciones ideológicas hacen referencia a un conjunto de configuraciones mentales compartidas por los diferentes grupos sociales, que al circular en los discursos y las comunicaciones operan como legitimadoras del orden social vigente, y en tal sentido aluden a modos colectivos y auto-evidentes de percibir la realidad. Desde la perspectiva de la política, las representaciones ideológicas resultan eficaces en la medida en que recurren al lenguaje ordinario y se formulan a partir de una explicación racional de la realidad, no ya en términos de verdad o falsedad como en el ámbito de la ciencia, sino como correctos o incorrectos, útiles o inútiles. Pero las reglas y prácticas que se institucionalizan definen siempre una ética concreta para esa sociedad a partir de la cual se analizan e interpretan las distintas situaciones, se fundamentan las consideraciones técnicas y se establecen las estrategias de implementación.<sup>41</sup> Por lo tanto, en el basamento de las políticas públicas que se ponen en marcha en relación con la exclusión, también subyacen tales contenidos ideológicos, algunos de los cuales se enuncian a continuación:

a) la sociedad concebida a la vez como un conjunto de individuos a partir de cuyos comportamientos y conductas encuentran explicación los hechos sociales y, al mismo tiempo, como un mercado único y homogéneo que clasifica a aquéllos según sus capacidades, garantizando el libre (y justo) intercambio entre individuos y puestos sociales.

A partir de este supuesto las políticas se han basado en la idea de autoayuda y promoción propia, privilegiando una lógica individualista, mientras se omite la búsqueda de respuestas políticas a los problemas de inserción social o la discusión acerca de las razones que conducen a las situaciones de exclusión; suerte de proceso de naturalización de lo social, la realidad parece inmodificable y la exclusión, una consecuencia natural e insoslayable de la evolución del capitalismo, de la economía moderna, de la mundialización o en últi-

<sup>40</sup> Para Gramsci el sentido común se configura a partir del conjunto de visiones sociales y modos colectivos y auto-evidentes de percibir la realidad, y si bien cada estrato tiene su propio sentido común, en general tiende a conformarse de acuerdo a la hegemonía.

<sup>41</sup> Nun, 2001.

ma instancia de la deshumanización de la economía. La exclusión deviene así una categoría natural y estructural de las sociedades, que pueden ser perfeccionadas pero nunca modificadas, “el único mundo posible”;

b) el valor del trabajo como núcleo central de los procesos de inclusión:

Desde los inicios de la sociedad industrial el trabajo ha sido considerado la actividad fundamental del ser humano y elemento central de aquella que lo institucionalizó como único medio de sustentación. Méda,<sup>42</sup> en su análisis de este proceso, sostiene que con el nuevo concepto de trabajo que introducen los economistas en el siglo XVIII, en un mismo movimiento pasó a ser considerado como mercancía, es decir, empleo y medio de subsistencia, pero también como la más alta manifestación de la libertad individual, convirtiéndose en el fundamento no solamente económico sino ético del capitalismo. Pero, los cambios producidos en los últimos años, en que ha devenido un bien escaso al que solamente algunos tienen acceso y muchos de ellos en forma precaria, ha reorientado la reflexión teórica y puesto en cuestión el valor y sentido del mismo, de modo tal que un conjunto importante de autores puntualizan que, actualmente, nos encontramos frente “al fin de la utopía de la sociedad del trabajo”. Otros muchos, en cambio,<sup>43</sup> sostienen que lo que tiende a desaparecer –con la modificación del modo de acumulación capitalista, que parece independizarse de la tasa de empleo– es el trabajo abstracto, como mercancía o valor de cambio, y no el trabajo como valor de uso o generador social.

Sin embargo, e independientemente de estos planteos, para el imaginario social continúa siendo considerado un valor central tanto para la integración y el reconocimiento social como para la configuración de la propia subjetividad; algunos estudios empíricos en nuestra región dan cuenta de dicha centralidad.<sup>44</sup>

Sobre esta idea, se asienta el diseño de las políticas públicas y se movilizan los propios afectados quienes orientan sus demandas en esta dirección; en igual sentido, operaría la propuesta del reparto de los puestos existentes o de “trabajo a cualquier precio”. De este modo, los procesos de inclusión solamente son concebidos mediante la incorporación al empleo y aun en aquellos casos en que la estrategia se basa en la transferencia de ingresos se espera un compromiso de contraprestación, por parte del beneficiario, que pretende emular, en parte, un contrato laboral.

Pero, a propósito de esto, las posiciones más críticas –Gorz,<sup>45</sup> Karzs,<sup>46</sup> Lo Vuolo *et al.*<sup>47</sup> en nuestro país, por ejemplo– destacan que esta propuesta de

42 1998.

43 Antunes, 2001; Castel, 2001; De la Garza Toledo, 2000; Gorz, 1997 y 1998; Méda, 1998.

44 Schvarstein y Leopold, 2005; Nova, 2005; Pérez, 1996; Pérez-Saavedra, 2001; Pérez, 2006.

45 1997.

46 op. cit.

47 op.cit.

reparto del empleo encubre la ausencia de cuestionamiento al modo cómo se organiza la estructura social en relación con el desarrollo de las fuerzas productivas y un fuerte contenido ideológico que no ha sido suficientemente debatido en los distintos estudios;

c) una idea de *normalidad* en relación con la cual los pobres y desempleados se apartarían y desde donde son percibidos como problema –enfermedad o patología social–.

Esta idea de normalidad supone la existencia de un tipo de comportamiento individual y colectivo que se considera válido y necesario, como modelo de sociedad, de familia o de existencia. Concepto relacional y dicotómico supone una idea de humanidad explícita o implícita<sup>48</sup> que apela a su realización en términos de ciudadanía y acceso a derechos y cuya no satisfacción resulta inaceptable desde su fundamento ético. El objeto de la ciudadanía consistiría en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de la sociedad de iguales. De ahí, ha derivado una idea que implica un nivel mínimo de bienestar como título universal que se considera suficiente y más allá del cual disminuyen el sentido y las capacidades de participación; es decir el derecho al reconocimiento que poseen todas las personas en tanto habitantes de una comunidad. Desde esta perspectiva, la exclusión implica un desfase en relación con lo que se entiende que son los humanos por principio y un desafío a los derechos del ciudadano, en tanto mantiene al individuo en una situación de dependencia material y moral que impide el desarrollo de su autonomía y su participación en la vida común de la ciudad, a la vez que plantea la cuestión del derecho a recibir una ayuda positiva por parte de la sociedad. Esta noción que reclama solidaridad hacia los afectados es la que presta su fundamento al surgimiento de distintas organizaciones “especializadas” en el desarrollo de acciones solidarias y mediante la cual justifican su propia presencia.

Este conjunto de aspectos que subyacen a la noción de exclusión, muchos de los cuales ni siquiera son planteados o explicitados, ponen en claro la relevancia que posee la definición de lo social que se adopte como perspectiva de análisis y su incidencia en la elaboración de los diagnósticos, la identificación de los aspectos sobre los que se pretende actuar, la orientación de las políticas sociales e incluso la tipificación que se hace de los beneficiarios. Por el contrario, la comprensión de tales procesos, no como una problemática que solamente alcanza a un conjunto de individuos, aquéllos que por ciertas características propias se encuentran ubicados en los márgenes, sino como una materia compleja que involucra a la sociedad en su totalidad, en tanto resulta de los modos de organización que se presentan entre el capital y el trabajo y atraviesa todas las esferas de la cohesión social supone, en consecuencia, la implementación de acciones que, superando las respuestas meramente técnicas de paliativo o contención, tomen en cuenta el modo cómo se configura y

<sup>48</sup> Karzs, S. (op. cit.) a propósito de esto afirma que “se llama excluidos a los humanos impedidos de participar de su humana condición” (pág. 178).



estructura la sociedad: la conformación del Estado, la dinámica de las relaciones sociales y la presencia de los distintos tipos de poder en el escenario del país. La puesta en práctica de una política de inserción genuina demandaría la modificación cualitativa de la sociedad y de las relaciones sociales, dando lugar a una reflexión comprometida acerca de los principios sobre los cuales se ha asentado hasta ahora y su vigencia y/o viabilidad de mantenerlos inmodificados. No obstante, las propuestas implementadas hasta ahora –el trabajo como núcleo central de la inclusión, el reparto del empleo, el asistencialismo e incluso el ingreso universal mínimo- devienen viejas soluciones para los antiguos problemas derivados de la organización entre el capital y el trabajo, ninguno de las cuales pone en discusión los fundamentos mismos de esta sociedad excluyente. Sin embargo, en una sociedad “de trabajadores sin trabajo” es necesario inventar nuevas formas de pensar que permitan generar cambios positivos para el conjunto social.

## BIBLIOGRAFÍA

ANTUNES, Ricardo (2001), *¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*, Cortez Editora, San Pablo, Brasil., citado por Bialakowsky, Alberto y José Manuel Grima; Ernestina Rosendo; María Ignacia Costa; Nora Haimovici. *Los silencios sociales de la economía*. En Laboratorio/n line /8. [http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/8\\_2.htm](http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/8_2.htm)

AUTES, Michel (2000), “Tres formas de desligadura”, en Karsz, Saul (coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y Matices*, España, Gedisa: 15-53.

BANCO MUNDIAL (2001), *Estrategias de sobrevivencia de los hogares urbanos frente a la crisis económica en la Argentina*. Informe N° 22426-AR. Unidad de Reducción de la Pobreza y gestión económica. Unidad de gestión de País para la Argentina. Chile, Paraguay y Uruguay. Región de la América Latina y el Caribe.

BECCARIA, Luis y Néstor LÓPEZ (1996), *Sin trabajo*. UNICEF-Losada, Buenos Aires.

BECCARIA, Luis (1996), *Mercado de trabajo y equidad en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.

BECK, Ulrich (1986), *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna: el camino hacia otra sociedad moderna*, Paidós, Barcelona.

BOURDIEU, Pierre (1990), “Espacio social y génesis de las clases” en *Sociología y cultura*, Editorial Grijalbo, México.

CARDOSO, E. y E. FALETTTO (1986), *Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México.

CASTEL, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.

——— (2000), “Encuadre de la exclusión”, en Karsz, Saul (coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, España: Gedisa: 55-86.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique y colab. (2000), “Fin del trabajo o trabajo sin fin” en E. de la Garza Toledo (coord.) (2000), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México.

DI VIRGILIO, Mercedes (2003), *Hábitat y Salud. Estrategia de las Familias Pobres*, Lumiere, Argentina.

DOS SANTOS, Theotonio (2003), *La teoría de la dependencia*, Plaza y Janés, Buenos Aires.

GERMANI, Gino (1971), *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires.

GIARRACCA, Norma y Karina BIDASECA (2001), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Alianza Editorial, Buenos Aires.

GUNDER FRANK, Andre (1966), *Capitalism and Underdevelopment in Latin American*, Nueva York.

GOLDBERG, Laura (2004), "Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina", en Bertranou, Julián; Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano (comp.) (2004), *En el país del no me acuerdo*, Prometeo libros, Buenos Aires: pp. 25/32

GORZ, André (1997), *Metamorfosis del Trabajo*, Editorial Sistema, Madrid.

GUTIERREZ, Alicia (2003), *Pobres como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Farreyra, editor, Argentina.

FEIJÓO, María del Carmen (1992), "Los gasoleros: estrategias de consumo de los NUPO", en Minujin, Alberto (comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

FORNI, Floreal (comp.) (2002), *De la exclusión a la organización*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

HINTZE, Susana (2004), "Capital Social y Estrategias de Supervivencia. Reflexiones sobre el 'capital social de los pobres'", en DANA- NI, Claudia (compiladora), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Editorial Altamira: Buenos Aires, pág. 143/168.

JELIN, Elizabeth (1989), *Los nuevos movimientos sociales*, CEAL, Buenos Aires.

KARZS, Saul (2000), "La exclusión: concepto falso, problema verdadero", en KARZS, Saul, *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y Matices*, España, Gedisa. pp 133-214.

KLIKSBERG, Bernardo (2002), *Hacia una economía de rostro humano*, Fondo de Cultura Económica, Argentina.

LEWIS, Oscar (1985), *Antropología de la pobreza: cinco familias*, FCE, México.

LO VUOLO, Rubén, Alberto BARBEITO, Laura PAUTASI (2004), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Ciepp - Miño y Dávila, Buenos Aires.

LUHMANN, Niklas (1998), *Complejidad y Modernidad*, Trotta, Madrid.

MALLIMACI, Fortunato y Agustín SALVIA (2005), *Los nuevos rostros de la marginalidad*, UBA, Gino Germani, Editorial Biblos, Argentina.

MÉDA, Dominique (1998), *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, Gedisa, Barcelona.

MINUJIN, Alberto (1992), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

MINUJIN, Alberto y Gabriel KESSLER (1995), *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.

MERKLEN, Denis (2005), *Pobres ciudadanos*, Editorial Gorla, Buenos Aires.

NOVA, Leonardo (2005), “El lugar social del trabajo. El papel del mecanismo empleo-desempleo en el capitalismo mundial integrado”, en Schvarstein y Leopold (comps.), *Trabajo y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.

NUN, José (2001), *Marginalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica, Argentina.

PAUGAM, Serge (1996), *L'exclusion: l'état des savoirs*, La Découverte, París.

PÉREZ RUBIO, AM., (1996), “Los significados sociales en torno al trabajo”, en *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 28, n°1: 13-30.

——— (2006), “La construcción social de la subjetividad como resultado de las modificaciones de las condiciones materiales de vida y trabajo”, ponencia presentada en el *III Congreso Nacional sobre Problemáticas sociales contemporáneas*, Universidad Nacional del Litoral, 4/6 de octubre 2006

PÉREZ RUBIO, AM. y G. SAAVEDRA (2002), “De los discursos y las prácticas: un ejemplo de aplicación del modelo de las representaciones sociales”, en *Revista Comunicación y Sociedad*, n° 39, Universidad de Guadalajara. México. ISSN 0188-252X: 179/204.

PUTMAN, Robert (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas.

QUINTI, G. (1999), “Exclusión Social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación”, en Carpio, J - Novacovsky, I. (comp.), *De igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Brasil, Fondo de Cultura Económica – Subsecretaría de Desarrollo Social de la Nación: 292.

REINA, José Luis (2000), *El espejismo de la formación ocupacional. Reflexiones sobre su vinculación con el empleo*, Los libros de la catarata, Madrid.

ROSANVALLON, Pierre (1998), *La nueva cuestión social. Repensar el estado de providencia*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

SCHUSTER, Félix, Francisco NAISHTAT, Gabriel NARDACCHIONE y Sebastián PEREYRA (compiladores) (2005), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo libros.

SCHVARSTEIN, Leonardo y Luis LEOPOLD (2005), *Trabajo y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.

SVAMPA, Maristella (2003), *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Biblos, Argentina.

————— (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neo-liberalismo*, Taurus, Buenos Aires.

SVAMPA, Maristella y Sebastián PEREYRA (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires.

VAQUERO, Carlos (2000), “Globalización, empleo y desigualdad salarial. La utopía de los mercados globales” en Antón, Antonio (coordinador), *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa ediciones, Madrid: 32-86.

VASILACHIS, Irene (2003), *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Editorial Gedisa, Barcelona.

## RESUMEN

Los procesos de exclusión se constituyen como un fenómeno complejo, que afecta por igual a todos los países y al que algunos reconocen como un rasgo estructural de la actual sociedad, siendo de tal profundidad y extensión que habilita a pensar en las múltiples formas que puede asumir, deviniendo objeto de preocupación tanto para los actores académicos como para los responsables de las políticas públicas. Esto ha dado origen a una variedad de aproximaciones y discusiones que instala el debate en torno de las nociones y representaciones ideológicas claves en la moderna sociedad capitalista y que dan cuenta, a la vez, de la dificultad que entraña objetivar dicha problemática y del interés que la misma promueve. En razón de ello, el artículo se propone realizar una revisión crítica de algunos de los abordajes que se han desarrollado en los últimos años, tales como las distintas perspectivas de la sociología del desarrollo, los autores que se consideran más representativos del debate académico europeo y el aporte de la literatura argentina centrada fundamentalmente en la consideración de las “nuevas realidades emergentes”: nuevos pobres, pobres estructurales y acciones colectivas. A continuación se enuncian los lineamientos seguidos por las políticas públicas diseñadas para combatirla, para reflexionar luego en torno de los supuestos ideológicos y epistemológicos que les sirven de soporte.

## ABSTRACT

The processes of exclusion constitute a complex phenomenon that affects all the countries equally. Some of them are even recognized as a structural features of their current societies. Their depth and extension lead us to think about the multiple forms that they can take and to be a reason to worry as much for academics as for public political figures. These processes have originated an intense debate around our modern capitalistic society, demonstrating the difficulties that involve the objetivization of these problems. This article is set out to make a critical revision of some approaches that have been developed recently, such as the different perspectives from sociology of the development. The authors considered represented more an european academic point of view. The contribution of the argentinian literature is centered fundamentally on the “new emergent realities”: new poor and poor structural and collective actions. Later on they mention the outlines followed by public policies designed to attack them, and finally the supporting reflections concerning ideological and epistemologic suppositions are considered.

## PALABRAS CLAVE

EXCLUSIÓN  
POBREZA  
POLÍTICAS SOCIALES  
REPRESENTACIONES IDEOLÓGICAS

## KEY WORDS

EXCLUSION  
POVERTY  
POLITICAL SOCIAL  
IDEOLOGICAL REPRESENTATIONS

## EL IMPACTO DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 2001-2002 SOBRE EL CIRCUITO AGROINDUSTRIAL VITIVINÍCOLA Y LOS AGENTES ECONÓMICOS QUE LO INTEGRAN

*Alejandro Rofman*  
*Patricia Collado*

### INTRODUCCIÓN

El análisis del impacto de la devaluación de principios del año 2002 sobre el circuito productivo vitivinícola de Cuyo y los agentes económicos que lo integran que se presenta a continuación, cubre el bienio inmediato posterior a la devaluación, es decir, los años 2002 y 2003. Este documento tiene el carácter de preliminar en tanto es un primer aporte de un proyecto de investigación sobre las consecuencias que el cambio de política económica –signado por la devaluación del signo monetario– produjo en los excedentes percibidos por los principales integrantes del circuito agroindustrial vitivinícola de la región de Cuyo. El análisis ofrece las evidencias iniciales del citado impacto. Entregas posteriores completarán el estudio pues incluirán el bienio 2004-2005 y profundizarán el que aquí se detalla en su primera versión.

En general, los efectos de la devaluación sobre los diferentes estratos de productores de uva y los impactos experimentados por los agentes económicos responsables del proceso de industrialización y comercialización del vino dependieron de:

- ubicación del agente económico respectivo dentro del circuito agroindustrial vitivinícola, en particular su relación con los demás integrantes de dicho circuito y el nivel de adecuación tecnológica y la capacidad de negociación disponible al momento en que se produce el derrumbe de la estrategia de tipo de cambio fijo. Esta definición de la ubicación estructural de cada productor permite identificar su condición de actor dominante o subordinado en las relaciones sociales de producción y, por ende, su capacidad de enfrentar el

nuevo escenario en un contexto de cambio profundo en los precios relativos de insumos y productos del circuito agroindustrial;

- la capacidad de generar excedente económico, fruto de la citada inserción y de la eficiencia económica que su actividad venía exhibiendo en los años previos a la devaluación;

- la disponibilidad de recursos financieros tanto para afrontar el nuevo ciclo productivo, que supone mayores necesidades de efectivo en caja dado el cierre de las fuentes tradicionales de crédito como la posibilidad de adecuar su nivel de modernización tecnológica a las nuevas exigencias de ingreso a mercados crecientemente sofisticados, proceso que no se inicia en el año 2002 sino que, como se verá, tiene un recorrido previo de al menos una década;

- el perfil del mercado al que puede acceder en tanto se va a producir una creciente brecha entre los proveedores a un mercado interno en fuerte reducción de su capacidad adquisitiva frente al externo que depara beneficios extraordinarios significativos.

Una primera aproximación a este complejo proceso requiere recordar que en el momento del salto del 200 por ciento en la variación de tipo de cambio –y aún más en algunos momentos de dicho año– la vendimia 2001-2002 estaba en plena realización y el consiguiente procesamiento de la uva para la obtención de mostos y vinos cubrió el resto del año referido. En varios aspectos, los ingresos variaron para unos y no para otros, de acuerdo con el mercado abastecido, y a la vez, los costos no experimentaron todo el efecto de la decisión de devaluar nuestra unidad monetaria. Es recién en el año 2003 que se puede evaluar, con mayor precisión, los ganadores y los perdedores del abandono del tipo de cambio uno a uno.

Este documento tendrá tres partes. En la primera daremos cuenta de la situación estructural del circuito productivo a principios de este siglo, marcando las tendencias principales que se venían manifestando durante la década de los años 1990 y que definen la inserción relativa de cada agente económico en el conjunto de la actividad y el perfil dinámico que ésta había venido asumiendo en el último decenio previo al derrumbe de la estrategia económica nacional basada en el tipo de cambio fijo atrasado. En el segundo apartado actualizaremos la caracterización de las distintas fracciones del capital y del mundo del trabajo que se desempeñaban en los albores de este siglo en la vitivinicultura a fin de poder avanzar en el reconocimiento diferencial del impacto del cambio de política económica nacional sobre cada uno de ellos.

Finalmente, en el tercer y último apartado daremos cuenta de los efectos que sobre cada uno de las citadas fracciones produjo el viraje brusco de la política económica tras el abandono de la estrategia implantada en el año 1991. En este análisis, los niveles de profundidad de la evaluación correspondiente dependerán de la disponibilidad de información al respecto. Estimamos que nuestro material debe ser considerado como una primera aproximación –una



suerte de documento preliminar– al estudio del impacto de la devaluación sobre la trayectoria económico-social de los agentes comprendidos en el circuito. Futuras ampliaciones más detalladas serán objeto de eventuales aportes cuando se obtengan las evidencias informativas correspondientes.

Nuestra hipótesis de trabajo central expresa que, dado que la estructura de inserción de los agentes económicos en el circuito vitivinícola cuyano no se ha alterado luego del proceso devaluatoria, es dable esperar que persistan, y aún se acentúen, las tendencias históricas que dieron lugar a la constitución, por demás reciente, de un nuevo escenario productivo regional. Éste está signado por la concentración y extranjerización creciente del capital agrario, industrial y de intermediación, la desaparición de numerosos pequeños productores tradicionales y la orientación sectorial basada en la preeminencia, en franco ascenso, de los grupos económicos volcados a la producción y exportación de vino fino.

Una segunda hipótesis de trabajo dice que si se pretende variar la situación estructural subordinada y de elevada fragilidad de la mayoría de los pequeños productores viñateros, cuya actividad actual está centrada en la obtención de uva destinada a la elaboración de vino común, será preciso reorganizar el funcionamiento del circuito vitivinícola a partir de decididos cambios en las relaciones de poder e intercambio a su interior, a fin de fortalecer la capacidad de negociación del citado sector social además de garantizarle ingresos tales a sus integrantes de modo que puedan afrontar una transformación de su actual perfil productivo.

## LA ESTRUCTURA DEL CIRCUITO Y SUS PRINCIPALES AGENTES ECONÓMICOS AL MOMENTO DE LA DEVALUACIÓN

La estructura del circuito agroindustrial vitivinícola presenta, en el cierre del ciclo económico iniciado en 1991, un esquema de relaciones de producción que demuestra las profundas transformaciones ocurridas en la década de los años 1990. Así es dable observar la presencia expansiva del mercado externo como espacio de realización de ganancias promisorias, tanto por la adecuación de las fracciones de capital más modernas a esa demanda especializada como por el apoyo decidido del Estado nacional para solventar el proceso de redireccionamiento de la actividad vínica.

La crisis que sacudió al país a fines de 2001 y la pérdida de la paridad cambiaria impactaron de manera particular al sector, ya que debido a las tendencias y transformaciones anteriormente realizadas encontró al mismo con una preparación excepcional para orientarse hacia el mercado externo. En el corto plazo y fruto de la incertidumbre macroeconómica, el año 2002 se presentó como desventajoso para la cadena agroindustrial en su conjunto. En la campaña siguiente, en cambio, la actividad mostró signos evidentes y sostenidos de recuperación que están presentes hasta la actualidad y que valorizan fuertemente el sesgo exportador que se había perfilado con anterioridad a la devaluación.

Una segunda característica destacada está constituida por la fuerte penetración de capital extranjero en la explotación agrícola destinada a modificar el modelo tecnológico tradicional con el objetivo de obtener uvas de alta calidad, con cepas importadas, para proveer a la faz industrial de los insumos apropiados requeridos por el vino fino de creciente demanda externa. Esta masiva incursión de capitales extranacionales se concentra, por otra parte, en la instalación y/o adquisición de bodegas, con la tecnología adecuada que es necesaria si se pretende elaborar vino para exportar a mercados exigentes.<sup>1</sup>

Frente a esta dinámica expansión, que se prolongó durante toda la década de los años 1990, con innovaciones técnicas tanto en la actividad agrícola como industrial, el descenso de la demanda de vino de mesa se acentuó notablemente. El mercado interno siguió debilitándose, como ya había tenido lugar durante la década de los años 1980, explicándose, así, la creciente erradicación de viñas destinadas a la producción de vino común de mesa y la consiguiente desaparición de miles de establecimientos agrícolas. Los viñateros que durante los años finales del siglo pasado por su débil presencia en el mercado de producción no pudieron capitalizarse tuvieron que abandonar o vender sus fincas a los pujantes empresarios, dispuestos a renovar las plantaciones mediante la implantación de cepas importadas y a poner en marcha un acelerado cambio técnico en el manejo de la producción bajo riego. “La evolución de la superficie cultivada muestra que los segmentos más móviles en la etapa del crecimiento (1968-82) se ubican en los (estratos de 5-15, 15-15 y 25-50 hectáreas. La crisis de los '80 y la reestructuración de los '90 revierte el proceso, por cuanto los estratos más severamente afectados ha sido la micro y pequeña propiedad (0-2 y 5-15 hectáreas) y el segmento de la gran propiedad. La micropropiedad está sufriendo un marcado proceso de reducción de la superficie implantada, proceso que se acentúa en la actualidad” (Gago, Alberto, Mendoza, noviembre de 2002). Al mismo tiempo, la propiedad de mayor dimensión, con particular peso en las empresas altamente integradas, ve crecer su participación.

Dos indicadores ratifican los conceptos arriba vertidos. Las superficies de viñedos, según sistema de conducción, muestran un retroceso del 6,6 por ciento para los incluidos en el tramo tradicional –el parral–, una caída en el modelo de espaldero bajo del 43,7 por ciento, también utilizado por los productores de limitada incorporación tecnológica y un fuerte incremento del espaldero alto, el más moderno, del 128,6 por ciento, entre los años 1990 y 2003. Este dato solamente incluye a la provincia de Mendoza. El sistema de espaldero alto, que permite mayor productividad y mejor conservación de la materia prima, es el modelo de conducción recientemente implantado por los cultivadores independientes o integrados, con tecnología de punta. Su uso ha sido más intenso aún en San Juan, que con Mendoza cubre el 90 por ciento de la superficie dedicada a la vid en la Argentina, vio crecer en forma explosiva el uso del espaldero alto en esos trece años (3,300 por ciento) y, al mismo

<sup>1</sup> Aspiazu y Basualdo, 2001.

tiempo, exhibe una aguda disminución del parral (113,8 por ciento). (El “espaldero” es la forma de alineamiento de las vides y de los árboles que las defienden del viento).

En cuanto al tipo de uva implantada los datos corroboran lo antedicho en términos del cultivo seleccionado entre los años 1990 y 2003. Se destacan las vides de uva tinta para vinificar, con porcentuales de incremento entre 1990 y 2003 del 77,2 por ciento para Mendoza y 227,6 por ciento, de uso preferencial para vino de calidad. Al mismo tiempo, en el lapso citado, se observan descensos correlativos de implantaciones de vides con uvas blancas y rosadas, que son calidades destinadas preferentemente a la producción de vino de mesa, en un 15 por ciento y 35 por ciento, respectivamente en Mendoza y San Juan.<sup>2</sup>

El Estado poco hizo para que este proceso no conllevara un elevado costo social y evitara la significativa exclusión del segmento de menor capacidad económico-financiera y técnica. Primó, al respecto, la estrategia de que el proceso de modernización sectorial quedase librado a las fuerzas del mercado, pues así lo establecía la política de desregulación estatal adoptada en la política económica de los años 1990. Dado que el sector público no actuó para compensar las fuertes desigualdades estructurales que separaban a los agentes económicos de mayor poder y capacidad económica de los más débiles, estos últimos fueron incapaces de incorporarse al proceso de modernización, por las elevadas exigencias de inversión en bienes de capital y tecnología innovativa que el citado proceso exigía.

A la vez, el crédito interno era caro y escaso para el pequeño productor, por lo que se le hizo prácticamente imposible incorporarse a la estrategia dominante de reconversión de su plantación de viñedos. Los grandes grupos económicos nacionales y el inversor extranjero contaron, además, con apoyos específicos ya sea porque lograron créditos a baja tasa de interés en el exterior como porque dispusieron de las ventajas de los diferimientos impositivos para buena parte de las explotaciones agrícolas modernas incorporadas en la región cuyana.

El congelamiento del tipo de cambio atrasado podía ser compensado por los productores integrados verticalmente que asumieron el liderazgo de la dinámica exportadora. Las nuevas cepas y la tecnología de punta en el cultivo agrícola bajo riego reducían sustancialmente los costos de explotación de la obtención de uvas de alta calidad. En cambio, con la tecnología tradicional, resultaba imposible al viñatero tradicional entrar en el circuito de ventas al exterior, por cuanto su uva no era la adecuada a fin de elaborar vino apetecido por los consumidores internacionales ni, como dijimos, podía, en forma individual, financiar un oneroso proceso de reconversión. Debía, entonces, conformarse con recibir un valor menor por su producto y, a la vez, estaba condenado a formar parte de un mercado de oferta fuertemente castigado por el descenso en el consumo interno de vino de mesa.

Esta creciente brecha tecnológica y de ingresos entre los ganadores y los perdedores de la cambiante actividad del circuito vitivinícola se pone a prueba cuando, en los inicios del nuevo siglo, se verifican cambios de magnitud en el escenario económico nacional. Una evidencia destacada del elevado costo social impuesto por la modernización agrícola lo da la información obtenida de fuentes oficiales que consigna la evolución de la fuerza de trabajo ocupada en el cultivo de uva entre 1980 y 2003 junto a la superficie dedicada a los cultivos respectivos en igual período.

**Cuadro 1. Mendoza- Fuerza de Trabajo y superficie incorporada a la actividad Agrícola-viñatera. Período 1980-2003**

Años	Fuerza de Trabajo	Superficie en hectáreas
1980	65.601	232.349
1985	59.390	208.075
1990	42.401	146.709
1995	41.202	144.174
2000	38.596	141.081
2003	39.865	146.082

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de Giner. Análisis de información relacionada con el sector vitícola provincial. FCE- Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 2004.

La información precedente da cuenta de un abrupto descenso de la superficie cultivada y de la fuerza de trabajo instalada en la actividad agrícola de producción de uva, como resultado de un doble proceso. Por un lado, la creciente innovación técnica que reduce la demanda de fuerza de trabajo y que, en parte, explica la caída arriba consignada entre 1980 y el año 2000 de más de 37.000 empleos agrícolas, o sea aproximadamente el 40 por ciento de la dotación inicial. Por el otro lado, la disminución del consumo de vino por la población de nuestro país, reemplazado paulatinamente por la cerveza y las bebidas no alcohólicas, que hace descender la ingesta de vino por habitante de más de 90 litros por año a poco más de 30 en el período de los 20 años arriba consignados.

El nivel ocupacional –que incluye tanto a propietarios, trabajo familiar no remunerado y empleo asalariado– se revierte levemente entre los años 2000 y 2003. Ello es resultado de las nuevas plantaciones de vid para la elaboración de vinos finos y el necesario cuidado que las mismas requieren en su ciclo anual productivo. Pero el singular descenso de la fuerza de trabajo registrado en las décadas anteriores se da en el espacio de la producción de uva para vino de mesa tradicional, mediante la erradicación de vides, abandono de fincas o reducción de áreas bajo explotación, lo que se aprecia en la columna dedicada a consignar la superficie dedicada a la actividad. Solamente la transferencia a nuevos propietarios capaces, técnica y financieramente, de renovar los viñedos e implantar nuevas cepas de alta calidad actúa como un factor favo-

rable para retener hectáreas destinadas a la producción de uva. Pero los nuevos emprendimientos solamente en el trienio final alcanzan a compensar la disminución de superficie bajo explotación agrícola, que en años anteriores sufrió un ritmo de abandono mayor que las implantaciones modernizadoras de la agricultura vitícola.

Las modificaciones técnicas por una parte, y la revisión en profundidad de la política cambiaria, por la otra, se formalizan sobre un escenario productivo regional cuyo primer eslabón acabamos de abordar. Es decir, toma a cada uno de los agentes económicos de un circuito altamente heterogéneo en términos de la calidad de inserción de los mismos, en un momento de singular transición hacia la preeminencia de un nuevo patrón de acumulación como el arriba descrito. Es preciso, entonces, para realizar una aproximación preliminar al análisis del impacto de tales cambios, dar cuenta no solamente de los perfiles del segmento agrícola sino referirnos a todos los agentes intervinientes en las sucesivas etapas del circuito. Para ello, hacemos un recuento tipológico de los más relevantes agentes económicos involucrados en los diferentes eslabonamientos de la vitivinicultura cuyana, tal cual se los identificaba a principios del año 2002.

## AGENTES ECONÓMICOS INSCRIPTOS EN LA CADENA PRODUCTIVA VITIVINÍCOLA EN CADA ESLABÓN DE LA MISMA

La cadena o circuito productivo agroindustrial vitivinícola consta de un número limitado de eslabones, cuyo origen es la producción de uva, y que se ramifican, según el uso dado a dicha producción, en tres eslabonamientos principales: consumo en fresco, elaboración de pasas e industrialización, siendo esta última la principal y más importante destinataria y demandante de la misma. Siguiendo el encadenamiento industrial, se presentan dos subcadenas de relevancia: en primer lugar la elaboración de vinos o mostos, y en segundo término la producción de jugos de uva (cuya utilización sirve como endulzante o para cortes de jugos de fruta). La característica más sobresaliente es la sobre-dimensión que adquiere en dicha cadena la producción vínica.

Si bien son acotados los eslabonamientos que presenta la cadena vitivinícola, es relevante la heterogeneidad de los agentes que operan en la misma, mostrando una importante diferenciación en cuanto al tipo de cepas que cultivan, su ubicación en los distintos oasis y la integración de los mismos en las diferentes etapas de la cadena (producción, elaboración, distribución).

De tal manera se pueden identificar en la cadena agroindustrial la siguiente tipología de agentes agrupados en los diversos sectores que la componen: producción primaria, producción industrial y distribución y comercialización.

## Agentes que operan en la cadena agroindustrial vitivinícola, en el segmento de producción primaria

### Productor independiente o no integrado

Son aquellos agentes no integrados a la cadena de elaboración, fraccionamiento y comercialización. Participan solamente en el eslabón primario, realizando su producción en la primera venta a través de un vínculo comercial con los agentes del proceso de elaboración (bodegas).

Este tipo de productores si bien ha sucumbido a las tendencias de concentración y centralización de la propiedad de la tierra (fundamentalmente en la última década), representa un porcentaje más que importante, considerando que el 56 por ciento de las uvas producidas en Mendoza se proveen por cuenta de terceros. Según los datos disponibles podemos caracterizar a este grupo como propietarios de parcelas que promedian las 8 (ocho) hectáreas.

Sin embargo dentro de este conjunto se encuentran dos tipos de agentes bien diferenciados, los que pueden discriminarse según la materia prima que ofrecen y por tanto, la calidad de sus cepajes, vinculada a la porción territorial que ocupan dentro de los distintos oasis al interior provincial. La diferencia entre los mismos es cualitativa más que cuantitativa, es decir que se caracterizan por los diferentes recursos con que cuentan, más allá de la cantidad de hectáreas de las que disponen (teniendo en cuenta que en la provincia aún predomina el minifundio).

a. Productores de uvas para vinos comunes o mostos: son generalmente proveedores de bodegas trasladistas. Conforman este grupo los productores medianos y pequeños que producen uvas criollas y blancas comunes cuyo destino es el vino de mesa común o el mosto concentrado (consumo doméstico). Constituyen el grupo más débil de la cadena debido a las limitaciones que operan sobre los mismos, generalmente por el tipo de uvas que producen, las limitaciones al crédito o financiamiento y la zona de producción. Estos mismos obstáculos son los que reproducen su situación de vulnerabilidad estructural al no poder *reconvertirse* para obtener mayores ventajas y por otra parte, los constituye en *agentes cautivos* de las bodegas trasladistas. Una gran cantidad de viñateros no integrados son proveedores de uva dentro de este grupo estratégico.

Estos productores primarios viven una situación de baja rentabilidad crónica. Según la información disponible solamente alcanzan una rentabilidad aceptable los años en que el precio del vino a granel supera la media. El principal obstáculo para estos productores se encuentra en el acceso al financiamiento para reconvertir su producción sumado a los límites que les imponen la zona misma de producción donde se ubican. Según un estudio realizado por el IDR: "(...) puede verificarse que el grueso de los pequeños y medianos productores primarios optan por producir uva destinada a la elaboración de vino común y no implementan su reconversión hacia la producción de uva

fina por una multiplicidad de factores (costo y acceso al financiamiento, conocimientos técnicos de las prácticas culturales, etc.) entre los que se encuentra uno de especial importancia económica: la menor rentabilidad relativa de la uva común respecto a la que exhibe la uva fina, no sólo en épocas pretéritas sino durante el último quinquenio, cuando se encuentra en pleno desarrollo la reconversión productiva vitivinícola”.<sup>3</sup>

b. Productores de uvas de alta calidad enológica: este sector particular de agentes cuenta con mayores recursos ya que ocupa porciones territoriales con mejores parámetros de clima y suelo al interior de los oasis productivos. La característica central que asume este conjunto es su vinculación con las grandes bodegas, constituyendo una relación asimétrica con las mismas. Por una parte, los productores cuentan con viñedos antiguos que se encuentran en la plenitud de su ciclo productivo y que sirven a la demanda diferencial que necesitan las bodegas que operan con este tipo de variedades. En segundo lugar, las bodegas les proveen de asesoramiento tecnológico, productos fitosanitarios o financiamiento para inversiones (como tela antigranizo) a fin de asegurarse un piso de calidad. Estos costos se cancelan con descuentos a la producción (mediante contratos muchas veces *informales*) lo que los conforma como *productores cautivos*.

### Productores integrados

Estos productores se integran al circuito de elaboración y comercialización mediante dos estrategias principales, las cooperativas vitivinícolas, y mediante la figura de *terceros no asociados*. Los beneficios de la integración en cooperativas, según las entrevistas realizadas (Asociación de Cooperativas Vitivinícolas, Mendoza, 2005), se constatan en la mejora de los precios del producto, el acceso al crédito, la vinculación directa al mercado, la regularización de los pagos de la producción, diferenciales en los costos de insumos y el mayor poder de negociación frente a los bancos. Las limitaciones para realizar dicha integración se deben a la financiación de la misma ya que los productores deben pagar un porcentual (muchas veces de su producción) para acceder a la membresía. Por otra parte, un grupo considerable de cooperativas se encuentran en situación de *llave cerrada* es decir, no admiten nuevos miembros.

La segunda forma de integración bajo la modalidad de *terceros asociados*, se restringe a asegurar la colocación de la producción de la cosecha y el pago de la misma (en general un porcentaje fijo estipulado durante el lapso de un año). De tal modo: “se trata de una relación que no está mediada por compromisos escritos y formales sino que está basada en el conocimiento mutuo a lo largo de varios años (...), aun cuando informales, estos acuerdos tienen un alto grado de cumplimiento. Esta modalidad contractual *sui generis* también se expresa en la determinación de los precios de la uva adquirida ya que, en la

3 Instituto de Desarrollo Rural, 1999: 144.

generalidad de los casos, los mismos se determinan -al igual que las condiciones de financiamiento- con posterioridad a la entrega de la materia prima por parte del productor, en función de la situación imperante en el mercado interno y externo. Se trata de productores primarios integrados “cautivos”, que operan en un mercado oligopsónico, donde igualmente las bodegas tienden a garantizarles márgenes de rentabilidad acordes con la reproducción de sus capitales y con su no exclusión de una dinámica de mercado que, como señalara uno de los entrevistados: *‘le conviene a todos’*.<sup>4</sup>

### **Contratista de viña**

La figura del contratista de viña existe desde el momento de implementación y auge del modelo agroindustrial vitivinícola en la provincia (1870). Estos actores se caracterizan por asociarse a los propietarios de la tierra haciéndose cargo de las labores completas del ciclo productivo, por lo cual reciben un porcentaje de la producción (en la actualidad ronda el 15 al 18 por ciento). En general conformaban núcleos familiares ampliados, que residían en las mismas parcelas que cultivaban al tiempo que administraban la producción y la mano de obra. Un dato a destacar (emergente de las entrevistas realizadas) es la paulatina y sistemática desaparición del contratista, desde la década de los años 1980 a la actualidad. Aún cuando contamos con datos preliminares, podemos inferir que esta situación de paulatina merma de este tipo de actores se vincula a la crisis, pauperización y desaparición de los medianos y pequeños productores vitícolas (durante los años 1980), aunado a la significativa concentración y transnacionalización de la propiedad rural bajo la nueva modalidad de integración vertical de las unidades económicas reconvertidas durante los años 1990. Ambos procesos estarían reforzando la tendencia señalada, ya que desde los pequeños productores hasta las grandes unidades económicas integradas se verificaría la asunción directa del propietario en la gestión productiva.

### **Agentes que operan en la cadena agroindustrial vitivinícola, en el segmento de producción de vinos y mostos**

#### **Pequeñas y medianas bodegas (elaboradoras)**

Conformado por bodegueros que elaboran por su cuenta, *a maquila*, la uva de terceros (productores primarios) e incluso, por algunos agentes que solamente se dedican a la compra-venta de vinos a granel (provenientes fundamentalmente de transacciones interprovinciales). Generalmente proveen a las grandes bodegas elaboradoras y fraccionadoras, y por tanto, dependen de las mismas en la determinación de precios y en las condiciones de pago del vino a granel.



## Bodegas trasladistas

Bodegas que comercializan vino de mesa a granel que elaboran con uva propia o de terceros. Éstas le proveen el vino común a las grandes bodegas bajo una amplia gama de modalidades de venta que dependen de su capacidad de negociación. Las mismas no tienen ni la escala ni la capacidad financiera como para encarar sus propias actividades de distribución y comercialización.

Según un estudio reciente<sup>5</sup> durante los últimos años estos agentes económicos han encarado dos procesos para romper con su especialización de proveedores de vino de mesa a granel. En primer término, algunas de ellas iniciaron la reconversión de sus bodegas y viñedos para poder incorporarse al segmento de los varietales, tanto para el mercado interno como el externo. En segundo lugar, en otros casos están incursionando como proveedores de los grandes supermercados a partir del lanzamiento de las denominadas “marcas blancas” e, incluso, de las “marcas exclusivas”.

## Plantas fraccionadoras

En general no cuentan con bodega propia se limitan a comprar el vino a granel, y a fraccionarlo y envasarlo (pueden estar integradas o no a la elaboración de vino y a la producción primaria). Son agentes intermediarios que operan en el mercado por el lado de la oferta. Estas plantas venden el vino fraccionado en *planchada* (puesto en la planchada de carga de la planta). La demanda está conformada por los distribuidores (crecientemente desplazadas por las propias bodegas que se responsabilizan de la comercialización de sus vinos), los almacenes minoristas, las ventas directas al menudeo y, en los últimos años, fundamentalmente, por los supermercados e hipermercados.

## Grandes empresas

Si bien un grupo limitado de empresas de gran tamaño lideran el mercado de vinos en la región, las mismas presentan importantes diferenciaciones en términos del mercado en el que operan. Las de mayor importancia están centradas en el tramo de vinos comunes, pero debido a la tendencia creciente que reviste el segmento de los vinos finos tanto para consumo interno como externo, se distinguirá a estos agentes partiendo de una caracterización de los mismos de acuerdo al producto que elaboran y al segmento del mercado en que operan.

### Grandes empresas de vinos comunes

Constituyen el grupo dominante en el sector industrializador. Debido al tipo de producción al que los mismos se orientan (vinos básicos y mostos) su rentabilidad se sustenta en conformar economías de escala ya que “la baja rentabilidad relativa unitaria es la que define que en este mercado sea de vital importancia asegurarse una elevada escala de producción, lo cual ha traído

<sup>5</sup> Aspiazu y Basualdo, 2002.

aparejada una elevada concentración sectorial que avanza mediante la compra, fusión y desaparición de empresas”. Así, según Azpiazu y Basualdo, “estos agentes representan las dos terceras partes de la producción física y cerca del 50 por ciento de la facturación total del mercado. El sector se encuentra controlado, por cinco grandes bodegas que conforman un típico oligopolio cuasi-indiferenciado: Peñaflor, Fecovita, Resero, Baggio y Garbin”.<sup>6</sup>

Estas empresas líderes manifiestan diferentes estrategias respecto de la producción primaria. Mientras Peñaflor, Resero y Fecovita presentan un alto grado de integración vertical, Baggio y Garbin compran a bodegas trasladistas con el objeto de constituir *stocks*. Además, y no menos importante que las consideraciones previas, estas últimas dos empresas –y, en particular, Baggio– incluyen al vino como uno de los rubros en bebidas que compone su oferta al mercado. Es decir, no se trata de una empresa especializada en la producción vitivinícola sino que ésta forma parte de una estrategia mayor, que comprende bebidas sin alcohol y jugos de frutas.

A partir de la merma sostenida del consumo en este tipo de producto y los elevados costos que se imponen en el transporte y la distribución, la estrategia seguida en los últimos años (a partir de los años 1990) por las grandes bodegas líderes consiste en la diversificación horizontal en el rubro de bebidas (participación de algunas de las grandes bodegas productoras de vinos comunes en el segmento de los vinos selección y finos mediante marcas específicas e, incluso, a partir de bodegas que sólo participan en ese segmento).

### **Grandes empresas de vinos selección**

Estas empresas operan en el segundo segmento en importancia del mercado, el que se constituye como el más dinámico en el marco general que configuran los fenómenos de caída del consumo interno y la tendencia (no solamente nacional sino también internacional) al consumo de vinos finos. Estas grandes empresas operan en un mercado de mayor competencia donde se disputan espacios según la calidad, escala del producto y la tradición de las marcas. Sin embargo la escala de producción se presenta aquí como relevante para obtener mayores márgenes de rentabilidad ya que este producto si bien se diferencia de la producción de vinos comunes, detenta un precio relativamente bajo (considerando las variedades de uvas que se utilizan para su elaboración).

Por tanto “en este mercado actúan varias de las bodegas líderes en la elaboración de vino común, tales como Peñaflor, Fecovita y Resero. Compitiendo con ellas, se encuentra una serie de bodegas que actúan sólo en este segmento junto a otras que además están presentes en la elaboración de los restantes vinos finos, como son: Santa Ana, Finca Flichman, Bodegas y Viñedos López, La Agrícola, Toso, Escorihuela y Titarelli”.<sup>7</sup>

6 Aspiazu y Basualdo, 2002: 36.

7 Aspiazu y Basualdo, 2002: 23.

En términos generales las bodegas que operan en este segmento se caracterizan por presentar una integración vertical significativa pero acotada a sus necesidades de garantizar, especialmente, la demanda externa de sus productos. Estas firmas han venido desplegando distintas estrategias para penetrar, consolidar y expandir su presencia en el mercado (distinción de precios, marcas, identidad). Este grupo se caracteriza por contar con una mayor incidencia exportadora la que se concreta generalmente por medio de intermediarios que colocan el producto en diferentes países o por medio de operadores en los mercados de destino (supermercados, consignatarios, etc.)

### **Bodegas elaboradoras de vinos finos**

Estos agentes han adquirido una importancia relativa mayor a partir de mediados de la década de los años 1990. Los mismos se consolidan por el proceso conjunto de liberalización del mercado, las oportunidades que se derivan del mismo, tales como las posibilidades de compras de empresas, asociaciones, fusiones y la entrada consecuente de una cantidad relevante de capitales extranjeros.

La rentabilidad de dichos agentes no está sustentada en la escala del producto elaborado sino en la calidad y diferenciación del mismo. Como mercado emergente cuentan con amplias posibilidades tanto de crecimiento al interior del país como de captación y anclaje en mercados externos. Este proceso se encuentra favorecido por las oportunidades que se desprenden del aprovechamiento de las diferenciaciones de climas y variedades de producción al interior de los mismos oasis mendocinos.

En general su estrategia se funda en integrarse verticalmente con la producción primaria. Sin embargo, tal integración, como lo señala el estudio anteriormente citado manifiesta una doble faceta: por una parte se favorece la misma para reasegurar la calidad del producto centrado en vinos finos *premiun* y *ultrapremium*, colabora a la determinación de costos y consolida la imagen institucional asociada a la calidad de la producción primaria. Por otra parte, se manifiestan ciertos factores que restringen una total autonomía en dicha integración. Este fenómeno se asocia a los riesgos climáticos a los que está expuesta la producción, los elevados costos de renovación de cepajes, la complejidad de las labores culturales necesarias para el tratamiento de variedades de alta calidad enológica y, finalmente el aumento del *riesgo* que caracteriza a este segmento de producción. De tal manera que la posibilidad de contar con productores cautivos que cuentan con cepajes no solamente de calidad sino con la antigüedad necesaria para proveer a estas bodegas sumado a “la existencia de una estructura de oferta diversificada y atomizada (...) permite a las grandes bodegas transferir a los productores primarios una parte significativa de los riesgos climáticos, económicos y financieros que caracterizan la evolución de esta actividad”.<sup>8</sup>

El conjunto de las bodegas inscriptas en este segmento de agentes económicos son de menor tamaño relativo que las que integran el rubro anterior y su capacidad operativa, con ser importante, no posee la posibilidad de ejercer un poder negociador significativo frente a los tradicionales adquirentes de vino de calidad para el consumo final: el complejo supermercadista.

### **Bodegas boutiques**

Estos agentes han cobrado importancia como captadores de capitales locales en un nicho de mercado novedoso el que está alentado por la exitosa experiencia en el escenario internacional. Conforman un subgrupo minoritario dentro del conjunto de bodegas elaboradoras de vinos finos. Estos agentes cuentan con experiencia previa en la elaboración de este tipo de productos y su estrategia ha sido la reinversión de capitales (producto de ventas accionarias, generalmente) en proyectos económicos de menor envergadura. De tal modo, “se trata, en la generalidad de los casos, de inversiones para la elaboración de vinos *premium* y *ultrapremium* en un volumen inferior al millón de botellas al año, con una fuerte integración vertical a viñedos propios y/o proveedores cautivos de uvas de alta calidad enológica, orientados a la exportación (preponderante) y a la comercialización doméstica en vinotecas, restaurantes exclusivos e, incluso clientes especiales (fuera de los canales de súper e hipermercados, en tanto las condiciones financieras que suelen imponer estos últimos resultan inviables para estas pequeñas y selectas bodegas”.<sup>9</sup> Entonces, el objetivo de evitar las cadenas de los grandes supermercados e hipermercados se convierte en un imperativo, lo que implica una relación comercial muy fragmentada entre numerosos oferentes y gran cantidad de demandantes. El precio no juega como un factor central sino, por el contrario, lo que se destaca es la calidad del producto y su fuerte prestigio para quien lo consume. De ahí, la negativa a integrarse a cualquier sistema de comercialización que imponga masividad e impida una clara diferenciación del producto ofrecido. En esa misma dirección, la salida a mercados externos complementa la presencia en lugares selectos del mercado interno de elevados ingresos. Ese proceso exportador ha supuesto en muchas de estas bodegas *premium* superar la cifra de 500.000 dólares de exportaciones anuales, a partir de ventas que tiene el sello del producto exclusivo, de presentación y gustos sobresalientes, con márgenes unitarios de ganancia que superan holgadamente los obtenidos por las restantes bodegas exportadoras de vinos finos (varietales), previamente caracterizadas.<sup>10</sup>

### **Los tres modelos tecnológicos**

La estructura del espectro de agentes económicos intervinientes en el actual proceso productivo de la vitivinicultura cuyana presenta, además de su caracterización específica como segmento del total, modalidades propias derivadas de las formas de vinculación intracircuito y de las capacidades relativas

<sup>9</sup> Aspiazú y Basualdo, 2002: 32.

<sup>10</sup> Zanini *et al.*, 2005: 18.

de cada grupo de captar excedentes y exhibir tasas de ganancia favorables. Por supuesto, este análisis general debe ajustarse a variaciones que año a año le impone el cambiante perfil del mercado de consumo y las condiciones contextuales internas y externas que pueden modificar el análisis a realizar. Pero, en general, es posible, dada la constelación actual de los agentes económicos existentes y sus aspectos más salientes en cuanto a su comportamiento, lo que hemos hecho previamente, comentar las características de la vinculación entre un eslabón y otro del circuito y los resultados previsibles en el proceso de captación del excedente total de la actividad productiva.

En este sentido, es factible identificar, al menos, tres modelos de vinculación, que surgen de las consideraciones previas, y que han venido perfilando situaciones crecientemente distanciadas entre uno y otro. Las relaciones técnicas de producción que definen estos tres modelos se basan, por supuesto, en relaciones sociales planteadas entre los agentes económicos respectivos que operan en cada uno de los sectores sociales arriba descritos. En la definición de estos modelos tecno-productivos influyen decididamente las nuevas condiciones de desenvolvimiento de las actividades del circuito vitivinícola, en permanente mutación y reestructuración.

## MODELO TECNOLÓGICO TRADICIONAL

Las tendencias ya apuntadas sobre los recientes cambios en la dinámica de acumulación del sector, que se han profundizado en esta década más allá de la emergente legislación reguladora aprobada en el año 2004 y de limitado efecto a un año de su vigencia, indican, en primer lugar, la presencia de un modelo tradicional, centrado en la elaboración de vinos comunes, y que supone una estructura de vínculos con profundas raíces históricas y baja absorción de cambio técnico. Los agentes económicos del circuito que intervienen en este modelo tecnológico tradicional son, en el eslabón inicial, los productores de uva no integrados, con destino final concentrado en la elaboración de vino común. Las características más salientes de este sector social, que ya señalamos, se completan con su modalidad de relacionamiento con la etapa siguiente de la actividad. El pequeño productor rural no integrado produce la mayor parte de la uva destinada a constituirse en insumo industrial en la Región, vendiendo su producción a los tres conjuntos de procesadores ya citados: las pequeñas bodegas, que operan en forma de manufactura de *maquila*, o los fraccionadores y las grandes empresas, hacia donde la mayor parte de la producción previa de vino por el segmento inicial es derivada y que poseen elevada capacidad de integración vertical.

La tecnología empleada apunta a obtener gran volumen de vino a bajo costo, en donde las relaciones con los productores de uva comprenden una estrategia clave para alcanzar tal objetivo. Las transacciones de uva por parte del eslabón agrícola inicial se han ido limitando en los más recientes años en

la medida que las grandes empresas han estado avanzando en la producción de uva propia para asegurarse oferta controlada.

En el caso de la relación viñateros- empresas *maquiladoras*, el procedimiento supone que el oferente de la materia prima abona solamente el costo de la transformación de uva en vino y recupera el producto manufacturado. Esta relación social y técnica de producción, que según un estudio reciente, cubre más del 50 por ciento de la uva producida en el país, destaca las dificultades de los agentes económicos primarios en obtener una retribución adecuada por la venta de su materia prima. Tal fenómeno obedece a factores estructurales que revelan la debilidad de su inserción en el mercado, situación que no ha experimentado cambios en lo que va de esta década. Los factores desencadenantes de esta “debilidad estructural” radican en la ya comentada imposibilidad de reconvertir las cepas disponibles en los predios con plantaciones de variedades finas, debido básicamente a la ausencia de financiamiento, la inexistencia de programas masivos de capacitación para emprender proyectos renovados y las condiciones de contratación del proceso de *maquila*, que ponen en mano de los industrializadores la mayor cuota de la negociación a fin determinar el valor final de la operación, que no suele fijarse sino luego de perfeccionada la obtención del vino.<sup>11</sup>

De cualquier modo, son las grandes empresas las que finalmente ingresan el vino preparado en botellas o envases de *tetra bik* al mercado de consumo vía preferentemente la vinculación con los grandes distribuidores minoristas, con peso singular en el acceso al mercado de consumo final. Dichas grandes empresas (cinco en total, a principios de esta década como se puntualizó precedentemente) absorben el vino de los fraccionadores y de las pequeñas bodegas.

Se conforma, así, una relación en forma de embudo, que parte de miles de pequeños viñateros, se desplaza hacia el mercado final por el proceso de industrialización en un conjunto numeroso pero acotado de pequeñas bodegas o de trasladistas y culmina en la presencia dominante de las grandes empresas, integradas verticalmente o no.

Teniendo en cuenta este proceso secuencial, la posición subordinada y dependiente de decisiones externas que afecta al pequeño y mediano agricultor no integrado es la más perjudicada. A esta caracterización, se ha incorporado, recientemente, el proceso de recolección de la uva por medios mecánicos en lugar de la tradicional cosecha manual, que libera fuerza de trabajo en un espacio productivo de elevada densidad laboral.

### **Modelo tecnológico moderno**

El segundo modelo tecnológico incluye a las fincas agrícolas reconvertidas, las pequeñas y medianas bodegas, con cepajes varietales de alta calidad y pre-

sencia creciente de unidades productivas y de integración vertical de la actividad y con un mercado comprador, tan concentrado como en el caso anterior, pero enfrentado a una oferta mucho más atomizada y menor capacidad negociadora.

Las relaciones técnicas y sociales de producción entre los agentes económicos cambian de perfil en relación con el esquema anterior. El tipo de vino es el denominado varietal, de muy buena calidad, elaborado a partir de cepas especiales que se fueron implantando en la región productora en los últimos quince años.

Las características principales del modelo según lo explica un reciente informe técnico oficial combina variedades adecuadas, entre las cuales sobresale la *Malbec*, que se ha convertido en el tipo de vino específicamente argentino contando con el uso de tecnología de riego por goteo, que incluye fertilización y otros productos para prevención de enfermedades y plagas.<sup>12</sup>

A diferencia del modelo anterior, que tiene elevada concentración en la producción bodeguera, en este modelo se encuentra el segmento más dinámico de establecimientos de producción de vino, en constante aumento. Además, aparece la integración vertical en las empresas elaboradoras, que pretenden asegurarse la provisión de las uvas de calidad en tiempo y forma, controlando el proceso técnico así como la recolección del insumo principal. El segmento del mercado de oferta de uva que no es cubierto por la misma bodega –que es donde el capital extranjero ha entrado en altísima proporción– se integra con viñateros independientes adaptados a las pautas de la empresa industrial. La relación con éstos es permanente y, para mantenerla, deben estos proveedores ajustar todas sus pautas de comportamiento a las directivas de la empresa bodeguera.

Dada la elevada dispersión de bodegas, la relación con el proceso comercializador supone un difícil trato con el sector concentrado de súper e hipermercados, que por su magnitud y control de los mercados poseen una decidida supremacía en el poder de negociación. Usualmente, la salida a la venta de la producción coloca a los bodegueros ante la necesidad de ir seleccionando otras estrategias de comercialización, que permitan eludir la arriba citada aunque su peso sigue siendo dominante. Así ocurre también con el proceso exportador, cuando no poseen canales propios, pues deben acudir a sistemas de intermediación que suelen ser grandes empresas trasnacionales, con gran poder de negociación.<sup>13</sup>

### **Modelo tecnológico superior**

Este modelo tecnológico es el de más alto nivel en calidad y precio y está ocupado por las bodegas *premium* y *ultrapremium*, como grupo oferente principal. Éstas, de reciente implantación, son las que procesan uvas seleccio-

<sup>12</sup> IDR, 1999.

<sup>13</sup> Zanini *et al.*, 2002: 17.

nadas, tienen un nivel operativo reducido y deben realizar, para alcanzar los niveles de añejamiento requeridos por los vinos, sustanciales inversiones en capital fijo. Todo ello se traduce en altos costos.

La tecnología utilizada obliga a un "...importante autoabastecimiento de uvas (y a desarrollar) un intenso control del proceso de producción, elaboración y comercialización. Este comportamiento les permite asegurar la calidad y exclusividad de su producto".<sup>14</sup>

Los canales de comercialización utilizados no son los tradicionales sino que, por lo general, se apela a distribuidores selectivos, como restaurantes o vinotecas especializadas. Pero, como en el caso anterior, la presencia del sector externo es creciente y muy rentable, pues se satisface nichos de demanda de altos ingresos, con vinos de calidad superior y a valores internacionales muy competitivos por la devaluación.

Estas modalidades salientes de cada estructura de relacionamiento entre producción primaria, industrialización y salida al mercado tendrán especial tratamiento al momento de considerar el impacto devaluatorio. De este modo podrán individualizarse algunas facetas destacadas de dicho impacto según los agentes económicos involucrados en el marco de las relaciones técnicas y sociales que los vinculan.

## LA MODIFICACIÓN DE LOS PRECIOS RELATIVOS TRAS LA DEVALUACIÓN Y LA APROPIACIÓN DEL EXCEDENTE POR CADA ESLABÓN DEL CIRCUITO PRODUCTIVO

En páginas previas planteábamos que el proceso de adaptación de la estructura productiva vitivinícola al cambio en los precios relativos luego de la devaluación podía ser observado como una dinámica que, en el inicio, produjo efectos poco significativos sobre los productores en su conjunto, dada la necesidad de adecuar su estrategia de producción y comercialización en el mercado interno y externo con el suficiente tiempo de maduración.

Así, durante el año 2002 el mercado vitivinícola estuvo sujeto a la incertidumbre y variaciones registradas en el marco económico nacional. Por otra parte, el volumen de producción de uva para vinificar estuvo ya predeterminado al momento en que se produce la variación del tipo de cambio dado que la vendimia cubre los primeros meses del año y los planes de producción y cosecha fueron diseñados con anterioridad a los turbulentos meses iniciales del año 2002.

La producción de vinos, durante el año 2002, tuvo un comportamiento muy parecido a lo acontecido en el año pre-devaluación, apenas una disminución interanual del 0,6%.



Los datos oficiales así lo atestiguan:

**Cuadro 2. Argentina. Composición y variación de los despachos a consumo de vino según calidad y tipo de envase - Valores en hectolitros**

**Años 2001-2002**

Año	Tipo de vino	Damajuana y granel	Botella	Tetra Bik	Otros	Total
2001	MESA	1.371.937	316.896	7.035.333	698	8.724.864
2002	MESA	1.763.742	532.989	6.076.631	—	8.373.362
	Var.absoluta	391.805	216.093	- 958.702	- 698	-351.302
	Variación %	29 %	68 %	- 14 %		- 4 %
2001	FINO	175.092	2.870.062	74.465	233	3.119.872
2002	FINO	225.513	2.767.380	124.262	94	3.117.248
	Var.absoluta	50.069	- 102.682	49.777	- 139	- 2.624
	Variación %	28	- 4 %	67 %		0 %
2001	TOTALES	1.553.525	3.370.803	7.109.817	2.299	12.036.444
2002	TOTALES	2.207.187	3.469.223	6.286.628	1.242	11.964.290
	Var.absoluta	653.662	98.421	- 823.189	- 1.057	-72.153
	Var.%	43 %	3 %	- 12 %	-50 %	- 1 %

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Desarrollo Rural. Análisis y perspectivas del mercado vitivinícola en el 2002.<sup>15</sup>

Dentro de un cuadro productivo que presenta una leve alteración en volumen total, se pueden advertir comportamientos parciales de muy distinto signo que se compensan entre sí. En los despachos de vino de mesa al consumo interno, que no logra mantener el nivel pre-devaluatorio en el año 2002, por las causas históricas de descenso del consumo y el impacto inflacionario sobre los ingresos reales de la población, se produce una modificación singular en los envases en que el vino es entregado a la demanda final. Se reemplazan envases con alto contenido de insumos importados, de fuerte encarecimiento (tetra bik) por envases de vidrio, elaborados en el país y mucho menos afectados en sus costos de producción que los provenientes del exterior (se trata de damajuanas y botellas). En el rubro de vinos finos, en cambio, no se verifica un repunte de importancia acorde con algunas expectativas del mercado de oferta por una razón central. El vino fino para consumo interno, que es más caro que el de mesa, tuvo un comportamiento disímil entre ambos semestres del año. Una baja en el primero, por el reacomodamiento de precios e ingresos, y un suave pero persistente repunte en el segundo, cuando la población consumidora de este producto (el de ingresos medios y altos) se ajustó al nuevo cuadro económico.

De cualquier modo, como se advierte de la lectura del cuadro, el peso del vino fino es aún limitado, pues en el año 2002 representa un algo menos del 30 por ciento sobre el consumo total.

El mercado externo reacciona en forma positiva, como se apreciará, al estímulo del incremento singular en el tipo de cambio.

Al mismo tiempo, se verifica un cambio en la composición de las exportaciones. El volumen de vinos, en general, aumenta al mismo tiempo que pierde valor. Pero el salto exportador más importante lo da el vino de mesa, que por su característica de *commodity* fue el producto que reaccionó con mayor rapidez a la ventaja cambiaria. En volumen fue muy superior su incremento al de los vinos finos, aunque cambiando su composición de vino fraccionado en botellas a vino a granel.

Los cuadros siguientes resumen todas estas observaciones sobre el perfil del comportamiento del mercado exportador, tras el salto devaluatorio.

**Cuadro 3. Exportaciones de vino de mesa común y vinos finos según modalidad de envío**

Producto	Año 2001		Año 2002		Variación 2002/2001 (en %)	
	Volumen en hectolitros	Valor en miles de dólares	Volumen en hectolitros	Valor en miles de dólares	En volumen	En valor en dólares
Vino fino	442.232	113.448	574.705	103.393	30 %	- 11%
Vino común	362.064	21.988	643.950	17.749	78 %	- 19,3 %
Idem granel	53.675	3.477	505.300	10.728	841 %	208,5%
Idem fraccionado	308.349	18.51	138.650	7.020	- 55,2%	- 62,1 %
Total	804.296	135.436	1.118.655	121.142	39 %	- 9,3 %
% vino fino s/ total	55 %	83,7 %	51,3 %	85,1 %	—————	—————

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Base de Datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura y Woslowski, 2005.

El comportamiento del mercado de vinos en su inserción internacional marca un contraste evidente entre los años 2001 y 2002. A diferencia de otros productos agroindustriales el vino sufrió seriamente el retroceso de los precios internacionales del producto y, como vimos, pese al inusual aumento del volumen exportado en ambas calidades, la caída de los precios redujo el monto total de lo vendido fuera del país. Así "...los vinos de mesa pasaron de 0,60 u\$s el litro en el año 2001 a u\$s 0,275 en el 2002 (-55 por ciento) y los vinos finos pasaron de u\$s 2,38 el litro en el año 2001 a u\$s 1,80 el litro en el año 2002 (-24 por ciento)".<sup>16</sup> La drástica reducción de los valores unitarios del vino en dólares, sea el común o el fino, no impidió que el sector exportador tuviese importantes alzas en sus ingresos en pesos, más allá de la aplicación del 5 por ciento de retenciones sobre tales ingresos, decretada por el Gobierno Nacional a poco de iniciarse el año 2002.

Pero tal diferencia positiva en ingresos monetarios en pesos solamente incluyó a un segmento minoritario de productores de vinos y, por la relación de producción, a los consiguientes cultivadores de uva común o fina. Ello es

así por cuanto, en dicho año 2002, el vino exportado dio cuenta de solamente el 10 por ciento de lo totalmente producido en las zonas vitivinícolas argentinas. Quienes lograron formar parte de este segmento afortunado vieron crecer sus beneficios notoriamente por arriba de aquellos que siguieron vendiendo al mercado interno, en condiciones de una demanda muy dañada por el efecto recesivo y con diferentes posicionamientos dentro del circuito productivo, según hayan sido o no afectados por el cambio en los precios relativos. En ese sentido, según el cuadro arriba transcrito se pueden advertir algunas tendencias que reflejan una disímil valuación monetaria del vino según su calidad y otras que dan cuenta de situaciones coyunturales como de cambios en los costos de producción por el efecto inflacionario de la devaluación.

En el primer aspecto, cabe hacer mención al muy diferente precio unitario del vino según sea común o de mesa en relación al denominado fino o reserva. El primero, en el mercado exportador, tuvo un valor por hectolitro de u\$s 27,6 en el año 2002. Ello supuso que los exportadores de dicho vino percibieron aproximadamente 80 pesos argentinos por hectolitro venido al exterior. Por otra parte, los exportadores de vino fino percibieron un valor muy superior. El mismo alcanzó a u\$s 180,1 por hectolitro vendido. O sea, que el ingreso en nuestra recién devaluada unidad monetaria fue de aproximadamente 520 pesos por hectolitro de vino fino vendido fuera de nuestras fronteras. Tal sustancial diferencia en el valor de lo transaccionado supuso que los totales vendidos, medidos en unidades monetarias, favoreciesen mucho más al sector exportador de la bebida fina que al productor de vino tradicional de inferior calidad. Entonces, en las sumas totales, la brecha que separa a uno y otro tipo de transacción comercial se ensancha con referencia a lo ocurrido en el año 2001, siendo ahora la participación total del vino común un 10 por ciento de todo lo exportado.

En el segundo aspecto, es muy importante el volumen de vino común vendido al exterior. El comprador principal fue Sudáfrica, en una intervención ocasional que supuso incidir notablemente en el crecimiento de casi el doble del volumen exportado aunque se observó una reducción en el valor monetario total en dólares. Ese particular fenómeno ya tuvo lugar en años precedentes cuando los países compradores tradicionales afrontaron perjuicios de diverso carácter (en particular, de orden climático) que dañaron su producción interna de uva. Pero esta circunstancia nunca se repitió por más de un año, tornando errática e imprevisible la posibilidad de venta de vino común al exterior. También se observó un importante incremento en la venta al exterior de vinos finos en volumen pero, nuevamente, la caída de los precios unitarios en moneda extranjera redujeron los ingresos en dólares, aunque sólo en un 10 por ciento con respecto al año anterior. En este rubro, más adelante, se apreciará cómo la tendencia en mayor oferta hacia mercados externos continuó, con precios que retomaron la senda alcista, y con tendencia creciente sin solución de continuidad.

El modelo tecnológico tradicional, que antes desarrollamos, abarca la venta de producción de agricultores independientes no reconvertidos al seg-

mento industrial dedicado a la elaboración de vino común. En el escenario signado por la devaluación, esta alianza de sectores sociales, que se fue retrasando técnicamente y solamente marginalmente ingresó al comercio exterior, logró mejorar sus ingresos en la franja que vinculó a viñateros pequeños y medianos descapitalizados con bodegas productoras de vino común. Aunque la incidencia de la venta al exterior del vino de mesa sobre el total producido es baja, un sector minoritario vinculado a este modelo tecnológico pudo, en el año 2002, obtener ingresos muy superiores al grueso de agentes económicos directamente relacionados con la demanda interna.

Finalmente, en el tercer aspecto, la venta de vinos comunes mostró un cambio singular en cuanto al modo de envasamiento del producto para la exportación. De un predominio neto del vino fraccionado sobre la venta a granel, en el año 2001, se pasó a una operación exportadora signada por el predominio de la venta en grandes envases, desplazando al vino fraccionado como tipo dominante. Ello se debió a la presencia de dos factores concurrentes. Uno, referido a la venta extraordinaria a Sudáfrica, que por su volumen obligó a ser realizada a granel. El otro, que ya fue comentado, vinculado con la sustitución de un envase con insumos importados por otro, que se produce internamente con costos nacionales. Este proceso, remarcado especialmente por varios informantes claves entrevistados, implicó un fuerte impulso a la industria del vidrio, que iba perdiendo progresivo mercado en los años anteriores a manos del tetra bik, lo que supuso un estímulo a una actividad productiva localizada en la región, que utiliza, a su vez, insumos de origen nacional.

La producción de vino fino destinado a exportación, alrededor del 20 por ciento del total, también favoreció a la franja que ya había conseguido ingresar a mercados externos, inscripta preferentemente en el Modelo Tecnológico Moderno. Este sector, el más avanzado y de mejores contactos con la demanda internacional –en especial, las empresas bodegueras que son de capital extranacional– pudo lograr ingresos en pesos muy superiores al que permaneció ligado al mercado interno, cuyos valores de venta en pesos se movieron muy por debajo del monto percibido por litro vendido por los exportadores.

En síntesis, en el año 2002 estamos ante un mercado interno afectado por los efectos devastadores en términos de poder adquisitivo del grueso de la población, una menor cosecha de uva, y por ende, de elaboración de vinos y una presencia del sector externo de menos del 10 por ciento del total de bebidas producidas en base a uvas, con un segmento agrícola e industrial que se favorece mucho más que el que estuvo volcado a la demanda nacional.

Nos preguntamos ahora: en base a este perfil productivo y a una estructura del circuito productivo con agentes económicos de tan disímil inserción en el mismo y operando incorporados a modelos tecnológicos disímiles, ¿cuál fue el comportamiento de los distintos sectores sociales en el primer año del profundo cambio de la política económica, en especial la cambiaria?

Los diferentes testimonios recogidos, tanto los orales como los escritos, tienden a coincidir en una respuesta a esa pregunta fundamentada por el tipo de relaciones sociales desplegado por los diferentes agentes económicos dada su ubicación en el proceso de producción y su relacionamiento con los demás agentes económicos del circuito.

El pequeño productor de uva común, cuyo destino es tanto la elaboración por terceros del vino que luego va a recibir como la venta de la fruta a bodegas destinada a producir la bebida para su acceso al mercado interno aparece en todos los análisis como el más dañado por el cambio de los precios relativos. Por el lado de la colocación de su producto en el mercado no logró incrementos en los valores obtenidos por cuanto el mercado de consumo estuvo todo el año profundamente deprimido. De este modo el productor que solamente llega a la etapa de elaboración (de la uva que entrega a la bodega), el efecto obtenido apenas se produjo la devaluación, o sea en el año 2002, fue muy poco satisfactorio. Esta conclusión no solamente es la que puntualizan quienes han trabajado recientemente sobre el tema<sup>17</sup> sino numerosos informantes, ya sea provenientes de la actividad agrícola como la industrial o la de distribución. A la citada conclusión se arriba teniendo en cuenta que la ecuación costos/precios, en el pequeño agricultor no integrado está particularmente influida por el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Este está constituido por la manutención de la unidad familiar, que sufrió un incremento entre el 40 al 50 por ciento en los precios de los bienes y servicios de la canasta familiar y de más del 100 por ciento en los de la alimentación, si se toman los datos del Índice de Precios al Consumidor del Área Metropolitana de Buenos Aires, relevado por el INDEC, incremento que no fue compensado por variaciones positivas del mismo nivel en la comercialización de la uva. Según recientes datos oficiales este segmento está compuesto por 10.000 pequeños productores independientes, que son responsables de la ocupación de alrededor de 100.000 hectáreas destinadas a la producción de uva común.<sup>18</sup> De este volumen significativo de productores solamente habrían podido salir beneficiados el pequeño grupo que consiguió vender su producción a los exportadores de vino de mesa, que fue muy reducido (aunque no hay datos fehacientes al respecto), y que según referencias locales no podría ser superior a un 10 por ciento del total. Sus costos medidos en dólares descendieron en el primer año del proceso devaluatorio encabezando tal circunstancia los costos laborales que se mantuvieron constantes a precios corrientes o aumentaron en un nivel muy reducido, al incorporarse al salario el incremento de \$100,00 decretado por el Poder Ejecutivo Nacional. Los demás costos en pesos –en particular insumos para incrementar la calidad o productividad de los viñedos– se expandieron siempre por debajo del salto devaluatorio, si se atiende a la variación de los precios mayoristas que reflejan las estadísticas del INDEC. En otras palabras, tales costos fueron licuados con el cambio de

<sup>17</sup> Woslowski, 2005: 15.

<sup>18</sup> Gullé, Linares de y Ocaña, 2003: 95.

la relación peso/dólar. Una estimación efectuada por informantes relacionados con los diferentes eslabones del circuito productivo expresa que en este primer año el costo de obtención de un quintal de uva común oscilaba en torno de los seis dólares mientras que en el año previo a la modificación del tipo de cambio el costo aproximado estaba en torno de los 15 dólares. Esto se debe al carácter intensivo de la mano de obra en este sector, cuyos salarios al mantenerse constantes o levemente superiores al de los años anteriores, medidos en pesos, como ya se explicó, implicó una disminución del 60 por ciento de los costos medidos en dólares.<sup>19</sup> Por ende, el grupo de pequeños productores agrícolas que lograron entrar en el ciclo exportador de vino común podría haberse favorecido por tal circunstancia del fuerte ingreso adicional obtenido por la venta externa, siempre y cuando haya podido negociar favorablemente con el bodeguero concentrado la comercialización de la uva. Las modalidades de venta ya explicitadas, que dejan en manos del comprador todo el poder de fijación del precio final de la materia prima, torna dudosa la posibilidad de un aprovechamiento integral del beneficio extraordinario obtenido por a exportación de vino común por parte de los viñateros independientes.

La rentabilidad del productor integrado que entrega su materia prima al proceso de exportación, que necesariamente ha debido realizar, en forma parcial o total, un proceso de reconversión y/o adaptación a los requerimientos técnicos de los bodegueros o comercializadores que operan con mercados externos en la venta de vino fino supuso un panorama algo más alentador. Sin embargo, nuevamente, jugó en contra de la apropiación equitativa por parte de dicho productor de uva del incremento de ingresos en moneda nacional fruto del proceso exportador el hecho de que también a este segmento le afectan las condiciones en que se produce la transacción de compra-venta, con claras desventajas desde el punto de vista del poder negociador respectivo. Este sector de agricultores tenía, en dicho año 2002, a su cargo alrededor de 94.000 hectáreas con plantaciones y sumaba aproximadamente 5.000 agentes económicos.<sup>20</sup> Pero, ya se dijo, que solamente una minoría participó, como proveedor del insumo en la cadena que comerció con el resto del mundo, en el marco del Modelo Tecnológico Moderno.

Tal cual ocurrió en toda la década de los años 1990, en el sentido de que la pequeña producción careció de la tasa de ahorro necesaria para afrontar el obligado proceso de reconversión, el abandono de la estrategia del tipo de cambio fijo y la consiguiente depreciación del peso no aportó nuevas esperanzas a este sector social, sin duda mayoritario dentro de la actividad agrícola del circuito del vino. En la provincia de San Juan, una encuesta sobre la producción agrícola de uva realizada en 2001, determinó que en relación a 1980 abandonaron la actividad agrícola no menos de 6.000 pequeños productores, sobre un total de 12.000 existentes en el año inicial.<sup>21</sup> En el año 2002, las perspectivas

19 Woslowski, 2005: 15.

20 Gullé, Linares de y Ocaña, 2003: 95.

21 Giner, 2003: 44.

emergentes de la modificación de la política económica nacional no resultaron promisorias para alterar el proceso expulsor, sobre todo teniendo en cuenta las graves circunstancias que afrontaba ese año el sistema bancario público y privado y su imposibilidad de apoyar con créditos especiales a este sector social.

El año 2003 muestra cambios relevantes sobre el panorama arriba descrito, aunque conservando el esquema previo de premios y castigos según las fracciones sociales comprometidas en el proceso de producción y comercialización y su inserción en los respectivos modelos tecnológicos y en la trama del circuito de acumulación.

La cosecha de uvas en la vendimia previa a la devaluación había llegado a cerca de 22 millones y medio de quintales. La del año 2002 se redujo en poco más de un 8 por ciento, aunque la representatividad de las variedades sufrió modificaciones de importancia, con una incesante expansión de las uvas tintas en desmedro de las blancas. Los datos oficiales consignan que entre los 21.575.015 quintales que ingresaron a bodegas y fábricas de mosto, las variedades predominantes fueron las recomendadas como aptas para obtener vinos finos, que sumaron 14.919.429 quintales, o sea el 69,2 por ciento del total. Entre ellas se destacan las tintas con el 43,1 por ciento, las blancas con el 40,1 por ciento y las rosadas con el 16,8%.

Un año después, se produce un incremento de la cosecha de uvas, marcando un cambio en la tendencia arriba descrita. El total nacional de uvas destinadas a bodegas y fábricas de mostos llega en el año 2003 a 22.217.585 quintales, un incremento sobre el año anterior del 3 por ciento. Pero esta distribución de las uvas muestra una tendencia definida a favor de las tintas que ya se venía produciendo desde, al menos, un par de años atrás.<sup>22</sup>

Más allá de estos vaivenes interanuales es de destacar, como lo hace un reciente informe del I.N.V. el persistente incremento de las uvas tintas en desmedro de las blancas en la producción de uva fina, fruto de la incorporación de nuevas áreas bajo producción con cepas de alta calidad, destinadas a alimentar a las bodegas destinadas, principalmente, a abastecer la oferta exportadora.<sup>23</sup>

La producción de vino también experimentó un incremento en el año 2003 en relación con el anterior-cuando se había experimentado una caída de poco más del 20 por ciento en relación al año 2001. El aumento entre los años 2003 y 2002 ascendió al 4,5 por ciento llegando el total de lo producido en este año a 13.225.276 hectolitros.<sup>24</sup>

En el segundo año después del salto devaluatorio, la respuesta del mercado productor ya revela una esperada reacción del mercado de oferta exportador, que crece a ritmo muy superior al del mercado de venta de vinos comunes a la demanda interna.

22 I.N.V, 2003.

23 I.N.V, 2003.

24 I.N.V, 2003.

## COMENTARIOS GENERALES SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DESEMPEÑO DE CADA ESLABÓN EN EL AÑO 2003 Y UNA EVALUACIÓN COMPARATIVA CON AÑOS ANTERIORES

El análisis siguiente, con el que se cierra este documento, cubre hasta fines del año 2003 y requiere de un posterior enfoque en profundidad de los procesos de transformación de la actividad y de los resultados económicos a partir del año 2004. De cualquier modo, lo que se va a comentar, parte de la ratificación de nuestra hipótesis central: las variaciones en costos y precios finales de los productos que forman parte del circuito vitivinícola, en sus diferentes encadenamientos, se ha estado produciendo en el ciclo post-devaluatorio, sobre un escenario estructural que no ha sufrido cambios relevantes a partir de los inicios del año 2002. En el primer bienio transcurrido luego del cambio fundamental de política cambiaria, el resto de las decisiones de la política económica nacional no supuso modificaciones fundamentales en las reglas de juego que regulan el mercado donde operan los agentes económicos del sector. Así, el proceso de inversión modernizador de la actividad se ha seguido profundizando y expandiendo, con manifestaciones concretas de empresarios dispuestos a financiar nuevas extensiones de plantaciones de vid con variedades de alta calidad, importadas en su mayor parte, y ambientadas en la región a partir de un tratamiento sofisticado en cuanto a manejo, riego y cuidado en prevención de enfermedades y desastres climáticos.

Por otra parte, la desaparición del crédito luego del derrumbe de las condiciones operativas del sistema bancario a principios del año 2002 y la carencia de instrumentos financieros masivos en reemplazo de los que tradicionalmente debería ofrecer el sistema formal supuso que el financiamiento de las nuevas operaciones de ocupación del espacio rural quedara en manos de quienes poseían aportes propios, ya sea como reinversión o nuevas incorporaciones de capital intra o extraregional.

En el eslabón industrial siguieron creciendo los establecimientos dedicados a la elaboración de vinos finos, con especial interés en cubrir demanda externa o consumo interno de altos ingresos. Ello supuso, como ya se dijo, instrumentar modelos tecnológicos innovativos, con elevada densidad de capital, fuerza de trabajo entrenada y productos de elevado precio, con destinos a mercados altamente focalizados. También, en este caso, quedaron fuera del circuito de las actividades en reconversión o instaladas originariamente con aportes financieros y tecnológicos de singular magnitud los antiguos bodegueros dedicados a la elaboración de vinos de mesa y aquellos agentes económicos necesitados de cooperación del sector financiero para acometer nuevas iniciativas.

El análisis, ahora extendido al año 2003, principia con una observación de la evolución de los precios pagados al productor por la venta de uva, tanto la común como la fina, para apreciar las variaciones ocurridas entre el año previo al cambio de política económica y los dos posteriores.



**Cuadro 4. Precios promedio de uva común por tipo, según año y forma de pago. Mendoza. 2001-2003.**

Año	Total Cant (QQ)	Tintas		Mezclas		Blancas	
		Cant.(QQ)	Prom \$/qq.	Cant.(QQ)	Prom \$/qq.	Cant.(QQ)	Prom \$/qq.
<b>2001</b> <sup>(1)</sup>							
Contado	389,658.21	10,061.36	21.68	358,094.35	6.88	21,502.50	7.26
Financiado	454,661.66	62,942.86	24.46	367,380.28	7.88	24,338.52	8.21
<b>2002</b> <sup>(2)</sup>							
Contado	368,485.48	13,661.28	16.55	333,653.53	7.82	21,170.67	7.71
Financiado	173,946.08	30,592.10	19.12	135,713.82	8.40	7,640.16	9.52
<b>2003</b> <sup>(3)</sup>							
Contado	663,503.33	10,057.08	22.00	639,546.44	17.51	13,899.81	17.20
Financiado	316,655.08	10,462.47	28.12	296,514.70	17.88	9,533.81	15.18
<b>Var. 03/01</b>			-				
Contado	70,4 %	0 %	1,5 %	78,5%	154,5%	- 35 %	137 %
Financiado	- 30,4 %	- 83,5%	12 %	- 19,3 %	126,9 %	-296 %	84,9 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Bolsa de Comercio de Mendoza.

Nota: (1) Datos al 27/7/2001; (2) Datos al 30/6/2002; (3) Datos al 10/7/2003.

En el primer año, el 2002, el precio de realización de las uvas destinadas a vinificación sufre, en su conjunto una variación disímil. Los valores unitarios de la uva común mezcla, que entra en el proceso industrial como la de mayor relevancia en cuanto a participación, experimenta una muy leve suba. En cambio, las uvas tintas, que les siguen en importancia en cuanto a magnitud recolectada experimentan una fuerte contracción, cerrándose el análisis con las uvas blancas, que también exhiben un muy reducido incremento.

Cotejando, en cambio, diciembre del año 2001, con doce meses después –el antes inmediato a la devaluación y el momento en que se ha cumplido prácticamente un año de la misma– el vino de traslado, es decir el que sale de las bodegas industrializadoras para el mercado de consumo más que duplica su valor de venta en el caso de la venta al contado y muestra un aumento del 60 por ciento si la operación de venta es financiada, tal cual se advierte en el cuadro 5. Mientras que el productor agrícola independiente, entonces, tiene que afrontar una situación francamente deficitaria por cuanto el aumento del costo de reproducción de su fuerza de trabajo osciló en torno al 50 por ciento, fruto del incremento de los precios de los bienes y servicios que debe consumir, sus ingresos, o se estancan o, incluso pueden retroceder, en términos de valores por unidad de peso comercializado.

Este quebranto del año inicial, cuando se pasa a la comparación 2002-2003, presenta modificaciones positivas si se atiende a los valores absolutos promedio de la venta de la uva pero sigue muy desfasada la relación con el precio del vino de traslado. El agricultor logra recuperar la pérdida del año anterior aunque a un valor inferior a la magnitud de la devaluación. No sucede lo mismo con

el trasladista, que sigue obteniendo valores crecientes en la comercialización del vino que se entrega al eslabón directamente conectado con el consumo final.

El cotejo de los porcentuales respectivos de incrementos de precios de realización del insumo esencial con el producto salido de bodega muestra un fuerte contraste. En las transacciones al contado, el índice de aumento bianual de la uva para obtener vino común de mesa representa un incremento de más de 130 por ciento. A la vez, el valor del vino vendido en hectolitros crece el 374 por ciento si la operación es al contado. Hay una relación de casi 3 a 1 a favor del promedio de ingreso unitario del eslabón manufacturero frente al eslabón de la producción primaria. En el primer caso se trata de una fase del circuito altamente oligopolizada, con pocos y muy concentrados vendedores y en el segundo segmento de agentes económicos, como se recordará, nos estamos refiriendo a alrededor de 10.000 pequeños productores viñateros. Resulta claro, a esta altura de este análisis preliminar, que se ha estado produciendo un proceso de transferencia de excedentes desde los agentes económicos subordinados, que componen el eslabón inicial, a los trasladistas, que cubren la etapa siguiente.

En el modelo tecnológico tradicional, entonces, se perfilan como ganadores en el proceso devaluatorio, dos años después que el mismo ha tenido lugar, a los bodegueros trasladistas. El valor de compra del vino común por parte de los consumidores no se expandió en las cifras antedichas por la contracción del consumo dado el efecto negativo de la modificación del tipo de cambio sobre los ingresos reales y por el incremento de la desocupación. Parece atinado, entonces, expresar, como lo han hecho analistas de este proceso que: "...los más perjudicados resultaron ser los viñateros quienes por un lado vieron una caída del precio de venta de sus uvas (en el año 2002) y, por el otro, experimentaron un incremento de los insumos necesarios para la reconversión como consecuencia de la devaluación además de la falta de acceso al crédito, elemento por el momento indispensable para salir del círculo en que se encuentran".<sup>25</sup>

El análisis que se puede efectuar tomando como modelo el que asume un proceso de modernización e integración del productor primario a la etapa final de exportación presenta aristas totalmente diferentes.

En el marco del Modelo Tecnológico Moderno y, sobre todo, en el todavía limitado pero pujante Modelo Superior, las relaciones intracircuito muestran un escenario particular. Si el pequeño o mediano productor está reconvertido y se integra de pleno a la fase expansiva del proceso de elaboración de vino fino, los valores de venta unitarios representan un ingreso que triplica e, incluso, ha llegado a quintuplicar el valor unitario de la uva para vino común o de mesa. Los precios unitarios no se expandieron al par que la inflación o la devaluación en el bienio observado pero partieron de un umbral muy alto. Aquí nuevamente los más beneficiados son los que logran vender el vino de calidad a mercados externos y cobrar en dólares habiéndolos producido con

**Cuadro 5. Precios Promedio de Uva Especial y Fina, según año y forma de pago. Mendoza, 2001-2003.**

	Uvas Especiales		Uvas Finas	
	Cant.(qq.)	Prom. (\$/qq.)	Cant.(qq.)	Prom. (\$/qq.)
<b>2001<sup>(1)</sup></b>				
Contado	192,505.2	18.26	122,615.96	34.75
Financiado	542,123.01	22.64	868,711.34	42.94
<b>2002<sup>(2)</sup></b>				
Contado	158,642.06	15.14	136,571.44	37.27
Financiado	92,272.37	19.81	326,713.01	41.31
<b>2003<sup>(3)</sup></b>				
Contado	271,631.04	21.73	148,942.24	45.1
Financiado	206,121.12	27.47	561,528.27	55.87
<b>Variación 03/01</b>				
Contado	41,1 %	21,3 %	21,3 %	30 %
Financiado	- 62 %	21,3 %	- 35,4 %	30,1 %

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Bolsa de Comercio de Mendoza.

*Notas:* (1) Datos al 20/7/2001; (2) Datos al 30/6/2002; (3) Datos al 10/7/2003.

*Uva especial* comprende las siguientes variedades: Bonarda, Meunier, Lambrusco-Maestri, Tempranillo, Fer, Bequignol, Verdot, Moscatel Rosado, Moscatel Alejandria, Moscato Blanco, Pedro Jiménez, Ugni Blanc, Torrontés mendocino-sanjuanino-riojano, Rieslinda, Raboso, Canari.

*Uva fina* comprende las siguientes variedades: Malbec, Barbera, Sangiovese, Merlot, Syrah, Pinot Negro, Cabernet Franc, Cabernet Sauvignon, Cabernet, Semillón, Cabernet, Sauvignonasse, Chenin, Viognier, Pinot Blanco, Riesling, Chardonnay.

costos en pesos “La depreciación del peso frente al dólar tiene dos efectos opuestos sobre la estructura de costos de una línea de producción integrada hasta la exportación: por un lado encarece insumos importados y, por otro, licua costos en pesos”.<sup>26</sup> Entonces, este productor recibe un impacto muy beneficioso si se advierte que su principal insumo –si no lo elabora al interior de su empresa sino que tiene que adquirirlo– varió muy por debajo del salto devaluatorio en el bienio bajo estudio. Pero al ingresar en el mercado internacional, goza del beneficio de la licuación de sus costos –fenómeno que tales investigadores calculan sólo para el primer año en un 50 por ciento del valor final del producto– y recibe, como premio no esperado, un ingreso en pesos que casi triplica el monto previo, aún deduciendo el 5 por ciento de las retenciones a la exportación. “... la devaluación es beneficiosa, pero sólo para aquellos que llegan al eslabón final de la cadena productiva, es decir para los que se animan a exportar...”.<sup>27</sup> Pero, debemos recordar una vez más que solamente pueden exportar los que han ido transitando muy recientemente un sendero de innovaciones tecnológicas de magnitud que los habilita para competir internacionalmente en calidad y precio.

Volviendo al tema de las exportaciones de vino común y vinos finos, incorporamos ahora el año 2003 para cotejar sus valores con los de los dos años anteriores.

<sup>26</sup> Blanco y Aciar, 2003: 1.

<sup>27</sup> Blanco y Aciar, 2004: 2.

**Cuadro 6. Precios Promedios del Conjunto de Vinos de Traslado por mes, según modalidad de pago y año. En pesos por hectolitro. Mendoza, 2001-2003.**

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
<b>2001</b>												
Contado	20.23	20.26	22.40	15.59	17.44	17.50	16.69	15.75	15.76	13.76	13.23	12.20
Financiado	20.76	23.04	21.66	23.78	26.39	18.70	22.68	18.63	20.60	18.63	14.40	16.76
<b>2002</b>												
Contado	14.18	14.26	16.02	17.33	16.25	16.70	18.99	19.42	21.52	24.06	25.46	25.17
Financiado	17.89	16.28	17.88	19.95	23.92	20.44	25.85	26.14	24.94	25.81	25.83	26.22
<b>2003</b>												
Contado	25.21	28.18	27.94	25.86	30.48	32.34	32.49	34.45	39.32	45.44	54.07	57.84
Financiado	27.76	31.38	29.75	31.55	33.40	33.06	33.52	38.07	39.13	47.18	51.86	58.54
<b>Var.Dic 03/01</b>												
Contado	15,0%	38,4%	25,0%	64,4%	74,7%	84,6%	100,0%	120,1%	149,3%	219,2%	313,8%	374%
Financiado	33,6%	27,7%	38,0%	32,1%	25,4%	79,5%	47,8%	107,7%	89,7%	154,0%	233,7%	249%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Bolsa de Comercio de Mendoza.

Nota: Precios promedios mensuales en base al total de operaciones comerciales realizadas. Toma en cuenta canjes, liquidaciones y reajustes.

En los dos cuadros siguientes se pueden advertir las variaciones en el proceso exportador de los dos años post-convertibilidad y los del último en que regía el tipo de cambio fijo atrasado.

**Cuadro 7. Argentina. Exportaciones de Vino. Comparación 2001-2003**

Año	Volumen (hl)	Ingreso (miles de dólares)
2001	881.618	148.896,53
2002	1.234.408	128.402,83
2003	1.852.260	169.150,00
Variación 03 /01	118,9 %	14 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INV.

**Cuadro 8. Exportaciones argentinas de vino por tipo de vino según cantidad y precio Años 2002-03**

Tipo de Vino	hectolitros	Var.% 03/02	Valor Fob	Var.% 03/02
Mesa	1.024.420,14	+ 59,08	24.479.900	+37,93
Fino	803.015,65	+39,73	139.226.920	+34,66
Espumosos	15.473,77	+14,82	4.969.190	-30,07
Otros	9.288,44	+305,16	459.770	+185,00
Total VINOS	1.852.138	+50,04	169.135.760	+31,72

**Valores unitarios en u\$/ litro Año 2003**

Vinos de mesa	0,24
Vinos finos	1,73
Otros	2,18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos básicos del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

La información precedente ilustra sobre la dinámica desigual del mercado exportador que, de cualquier modo, exhibe un proceso ascendente en ambos rubros aunque presentando valores monetarios muy distantes entre el vino fino con relación al vino común o de mesa. Así, el valor unitario del tipo de vino de alta calidad, vinculado a los modelos tecnológicos moderno y superior supera en más de siete veces el valor unitario del vino mientras el rubro “otros” incluye vinos espumantes y dulces. De este modo, aunque los volúmenes exportados de vino común superan al del vino fino, la diferencia de precios unitarios arriba consignada supone que el ingreso total de la producción basada en los dos modelos tecnológicos más sofisticados sextuplica, en el año 2003, el que exhibe el segmento exportador de vino de mesa.

Más allá de esta comprobación del comportamiento macroeconómico del sector, la brecha de los precios unitarios de comercialización al exterior entre ambos tipos de vino, que favorece netamente al que suma mayor nivel de ingresos en divisas, permite renovar nuestro análisis sobre los niveles de beneficio obtenidos por los agentes económicos en general y de los exportadores en particular durante el período post-devaluatorio. Para ello, y sin agotar el análisis en esta versión inicial de la referida evaluación, haremos mención a los elementos constitutivos del costo para cada segmento productivo incluyendo, ahora, el año 2003 como escenario de análisis.

El incremento de los costos de los insumos importados aún cuando no representa un porcentual determinante en la producción del vino afectó diferencialmente a los distintos agentes:

- a los productores primarios por el aumento de insumos tales como fertilizantes y fitosanitarios, evidenciando un impacto mayor a los productores no integrados con menor poder de negociación en la compra de tales insumos;
- en el segmento de industrialización los más perjudicados fueron los fraccionadores de vino común bajo la modalidad de tetra bik debido a que las materias primas con que se elabora el mismo (cartón, laminado de aluminio y plástico) se compran como insumo en el exterior. La estrategia del sector fue realizar el rescate de damajuanas y priorizar el uso de botellas. Según los informantes entrevistados a dos años de este fenómeno, se percibe una lenta pero progresiva sustitución de algunos de estos componentes importados. Estos agentes sostienen que los costos ascendieron entre un 60 por ciento y un 80 por ciento en el fraccionamiento de botella y tetra bik, respectivamente, durante el 2002, de los cuales sólo el 40 por ciento se trasladó al consumidor, restringiendo el efecto de traslado para evitar una caída mayor en la demanda de los mismos;
- el cambio de precios relativos afectó, asimismo, a los elaboradores y fraccionadores de vinos en botella por el aumento de costo de insumos tales como el corcho, las marquillas y las tintas de impresión de etiquetas, resultando más perjudicadas aquellas bodegas que operan en el segmento de vinos finos por su la mayor calidad en la presentación del producto.

La incertidumbre en torno al precio del vino marcó un desbalance en perjuicio de los productores primarios no integrados quienes vendieron a menor precio para asegurarse sus ingresos y, por tal decisión, fueron perjudicados en términos de la valorización posterior del valor del vino en el mercado. A ello se agregó que, como ya lo advertimos, los contratos de compra-venta de uva por los grandes bodegueros dedicados a la elaboración de vino de mesa no determinan su precio de adquisición sino luego de culminada la temporada, lo que le resta todo poder negociador al vendedor individual frente a un comprador perteneciente a un grupo oligopsonico.

Un componente adicional del aumento del precio de la uva en el segundo de los dos años estudiados estuvo determinado por la operatoria de compra venta de la materia prima impulsada por el Gobierno de Mendoza, mediante la compra de uvas criollas para elaborar mostos a \$20 el quintal. Con esto se logró un piso en el precio recibido por el productor. Esta decisión gubernamental fue la primera de un conjunto de leyes y decretos, que en años posteriores se efectivizaron, y que apuntan a dejar de lado la abstención del Estado, propia de la década neoliberal de los años 1990. La primera de estas medidas, que acabamos de apuntar, recién se dictó dos años después del salto devaluatorio mientras que las de mayor importancia, que luego detallaremos, recién se han dado a luz, sin aún poder determinar su auténtico impacto sobre el ingreso de los mayoritarios agentes económicos más débiles del circuito productivo.

A nivel del mercado doméstico las grandes perjudicadas fueron las bodegas elaboradoras de vinos básicos de mesa, fundamentalmente por el encarecimiento de los insumos (productos enológicos importados) y por la retracción del consumo.

Un efecto relevante se constató en la presión de las distribuidoras y comercializadoras internacionales en elevar los porcentajes de ganancias. Debido a la notoria mejora en la rentabilidad de las bodegueras productoras de vino de calidad, debido a la nueva relación cambiaria, se presionó a las empresas exportadoras a bajar sus precios. De este proceso sólo las grandes bodegas exportadoras de vinos, con marcas reconocidas internacionalmente, pudieron enfrentar la presión a la baja en sus productos mientras que las empresas de menor rango debieron compartir sus ganancias a precio dólar con las cadenas de distribución o comercialización.

Otro de los perjuicios emerge de las modificaciones sucesivas en las normativas del Banco Central, el Ministerio de Economía y Aduana. Esto creó una complejidad en las normas de exportación que muchas veces dificultaron el aprovechamiento de salida de las exportaciones para hacer frente a la crisis. Las dificultades emanadas de las normativas cambiantes, la variación diaria de los costos (en el primer año de la devaluación), la incertidumbre de la cotización, quitaron 'credibilidad' a las empresas exportadoras de vino para sostener relaciones comerciales en el escenario mundial.

El Gobierno Nacional impuso un porcentual de 20 por ciento de retención a las exportaciones agrícolas para captar la renta agraria generada por la brusca modificación de la paridad cambiaria, que acrecentó las ganancias de los exportadores de granos y oleaginosos sin haber tomado parte en la generación de dicho excedente adicional. El sector vitivinícola, como otros productos agroindustriales de las regiones extrapampeanas, consiguió una rebaja importante de las citadas retenciones pues se la redujo al 5 por ciento. Esta retención es remarcada como desalentadora para los exportadores en general, realzando que el vino de exportación (fundamentalmente los vinos finos y selección) no pueden ser comprendidos como *commodity* y que deben por tanto asumir mayores costos fruto del proceso de depreciación de la moneda doméstica. Este argumento no oculta el hecho de que la quita del valor exportado fue notoriamente bajo y, de ningún modo, supuso una alteración de importancia en el elevado beneficio que supuso para todos los exportadores la triplicación del tipo de cambio, ventaja que no pudo aprovecharse por la mayoría de los productores incorporados al Modelo Tecnológico Tradicional, que siguió sirviendo, en condiciones poco propicias, al mercado interno.

Las diferentes opciones asumidas por los productores instalados en los distintos eslabones consecutivos del circuito de acumulación han sido presentadas en un marco que antecede y luego, sucede al brusco cambio de los precios relativos. Como no podía ser de otro modo en un proceso agroindustrial que no registra intervenciones directas para la determinación de precios y, por ende de rentabilidades, por parte del Estado la suerte que le cupo a cada sector de agentes económicos dependió de su capacidad de adaptación alas nuevas condiciones de funcionamiento del mercado y su aptitud para producir respuesta favorables frente a las señales emitidas desde afuera de su particular gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

AZPIAZU, Daniel y Eduardo BASUALDO (2000), *El complejo vitivinícola argentino en los noventa. Potencialidades y restricciones*, CEPAL, Mendoza, Mimeo.

AZPIAZU, Daniel y Eduardo BASUALDO (2002), *La trama vitivinícola argentina a principios del siglo XXI. Rasgos estructurales, mutaciones en el contexto operativo sectorial y lineamientos de políticas públicas*, Mendoza, Mimeo.

BLANCO, Lorena y Alfredo ACIAR (2004), *Los efectos de la devaluación en la industria vitivinícola*, IDR, Mendoza,

CORTESE, Carmelo (2002), *La situación estructural de los agentes sociales en el sector vitivinícola cuyano*, (mimeo) Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza,

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, Universidad Nacional de Cuyo (2004), *Estudios sobre la situación actual y futura del sector vitivinícola cuyano*, Mendoza.

GAGO, Alberto (2002), “La acumulación neo-liberal en la agroindustria vitivinícola”, DT 2, CEIR, Mendoza.

GINER, María Elena (2004), *Análisis de información relacionada con el sector vitícola provincial*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

GULLÉ, María V. Linares de, y Hugo OCAÑA (2004), *Caracterización del sector agrícola dentro de la cadena agroalimentaria vitivinícola*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

IDR (1998), *Caracterización del Sector Vitivinícola de Mendoza*, Secretaría de Programación Económica de Mendoza, Gobierno de Mendoza.

IDR (1999), *Caracterización de la Cadena Agroalimentaria de la Vitivinicultura en la Provincia de Mendoza*, IDR, Mendoza.

IDR (2002), *Análisis y Perspectivas del Mercado Vitivinícola*, Fundación del Instituto de Desarrollo Rural, Mendoza.

IDR (2003), *Serie de Informes de Coyuntura*, Fundación del Instituto de Desarrollo Rural, Mendoza.

PEVI (2003), *Informe del Plan Estratégico Vitivinícola 2020*, Fondo Vitivinícola de Mendoza, Mendoza.

ZANINI, Nicolás, Sergio OLIVIERI y Gimena FERREIRA (2005), “Salida de la Convertibilidad: ¿nueva oportunidad para los pequeños y medianos productores del sector vitivinícola?”, Documento de trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

WOSLAWSKI, Paula B. (2005), “La actividad vitivinícola post-devaluación”, Documento de trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.



## FUENTES

IERAL, Fundación Mediterránea. Indicadores del Sector Vitivinícola 2003-2004.  
 Instituto de Desarrollo Rural, Información Vitivinícola, 2001-2002-2003.  
 Instituto Nacional de Vitivinicultura, Estadísticas Vitivinícolas, 2001/2004.  
 Dirección Provincial de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza, DEIE Estadísticas Económicas Sectoriales.  
 Bolsa de Comercio de Mendoza.

## ENTREVISTAS REALIZADAS

Bodegas de Argentina.  
 ACOVI, Asociación de Cooperativas Vitivinícolas.  
 Instituto de Desarrollo Rural.  
 Informantes calificados, compuestos por bodegueros pequeños y medianos, agricultores de similares dimensiones, dueños de empresas exportadoras de uva en fresco y funcionarios provinciales.

## RESUMEN

Hemos presentado en este artículo los diferentes impactos que la crisis devaluatoria del año 2002 produjo en la gestión de los agentes económicos del circuito agroindustrial vitivinícola de la Argentina. Concluimos que frente al beneficio producido a los grandes grupos económicos del circuito por la modificación del tipo de cambio, los pequeños productores pudieron sacar poco provecho del cambio en los precios relativos, al menos entre los años 2002 y 2003.

## ABSTRACT

We have analyzed in this paper the changes in the income distribution between great and small producers in the wine industry located in Argentina, due to the big devaluation which took place in 2002. Our conclusion is that the different productive firms increased their income in a different way. Big producers took great advantage of the changes in the relative prices but small producers did not get significative earnings.

## PALABRAS CLAVE

VITIVINICULTURA  
 PRODUCTORES  
 INGRESOS  
 DESIGUALDADES

## KEY WORDS

WINE INDUSTRY  
 PRODUCERS  
 INCOMES  
 INEQUALITIES

## UNA MIRADA DEL MERCADO DE TRABAJO A PARTIR DE LA CALIDAD DE LAS INSERCIÓNES OCUPACIONALES (AMBA, IV 2003-IV 2005)

*Luciana Fraguglia*  
*Ursula Metlika*

### PRESENTACIÓN

El presente artículo analiza las condiciones de inserción en el mercado de trabajo urbano del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA), en el período post devaluación, reconociendo la existencia de un mercado de trabajo segmentado en cuanto a sus rasgos estructurales y modos de funcionamiento. Se abordará la cuestión a partir de la problemática de la calidad del empleo y la naturaleza del desempleo teniendo en cuenta la estructura general del mercado local y las particularidades de la inserción en el mismo según perfiles sociodemográficos.

En Argentina, el impacto generado tras la devaluación a principios de 2002, la introducción de nuevas medidas de orden macroeconómico basadas en un tipo de cambio alto, elevado superávit fiscal y relativo control inflacionario, en un contexto internacional favorable, impulsó un crecimiento económico promedio del PBI al 9 por ciento anual, estimulando la demanda de empleo con un impacto positivo sobre la ocupación. No obstante ello, el sostenimiento de niveles elevados de desigualdad social (medida en términos de distribución del ingreso y acceso a empleos de calidad), permiten cuestionar el alcance de la expansión económica al conjunto de la población y la participación en los beneficios de dicha recuperación.

El presente artículo se enmarca dentro del proyecto "Heterogeneidad estructural y desigualdad social" (UBACyT S108) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA. E-mail: desocial@mail.fsoc.uba.ar. Se agradece la colaboración y los comentarios del Dr. Salvia, director de dicho proyecto.

Este trabajo retoma y amplía las tesis desarrolladas en el artículo *¿Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina post devaluación?*, de Salvia, Fraguglia y Metlika, *Revista Laboratorio* Nro.19, 2006.

Luciana Fraguglia es Becaria CONICET, lfraguglia@gmail.com.

Ursula Metlika es Lic. en Sociología (UBA), Mg. en Diseño y gestión de políticas y programas sociales. FLACSO (en curso) ursulametlika@tutopia.com.

En este sentido, se estudiará esta problemática desde las formas de inserción en los mercados de trabajo segmentados en función de la calidad de los puestos de empleo generados. La información empírica fue elaborada a partir de los datos trimestrales de la Encuesta Permanente de Hogares continua del INDEC, correspondientes al período que se extiende del 4° trimestre del 2003 al 4° trimestre del 2005, para el aglomerado del Gran Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN. EL PLANTEO DEL PROBLEMA

Tras la consolidación del fordismo como régimen de acumulación en la post-guerra, la relación laboral se extendió bajo la lógica del pleno empleo y la generalización de normas que permitían estructurar la carrera profesional a lo largo de la vida activa.<sup>1</sup>

Por su parte, la posibilidad de articulación de este modelo de crecimiento económico con instituciones políticas y sociales brindó sustento al estado de bienestar y consolidó los sistemas de seguridad social que ofrecían cierta cobertura a los sujetos frente al infortunio. De tal forma, los individuos y grupos domésticos lograban acceso a recursos económicos y sociales asegurándose niveles de protección frente al riesgo<sup>2</sup> que, sin contradicción aparente, ofrecía el sistema productivo de pleno empleo y los extensivos sistemas de seguridad social. En los países de Europa central, por ejemplo, la forma de reparto económico y los sistemas de protección se sostenían (principalmente) en las categorías profesionales y se vinculaban con partir del ingreso al mercado de trabajo de al menos un miembro del hogar, caracterizado generalmente como el perceptor principal del mismo.<sup>3</sup>

1 La política macroeconómica, enmarcada en la teoría keynesiana, introduce al empleo como objetivo central de la misma. Ello supone una comprensión del empleo como categoría de inclusión social a partir de la participación en la producción de la riqueza por parte de los sujetos. Ahora bien, la configuración de la relación de empleo no se limitó a esto. Esta será caracterizada en términos de “desmercantilización” del trabajo, entendido como la conjunción de normas de protección al empleo y de modalidades de fijación de los salarios en articulación con la lógica del mercado interno de trabajo (Gautié, 1998, 2004). Así, el ideal del régimen fordista se localiza más bien en este modo de funcionamiento dando cuenta de la incorporación de la dimensión económica a lo social.

2 El riesgo puede definirse en términos de la conceptualización que ofrece Castel, según quien “se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismo su independencia social” (Castel, 2004:36). Siguiendo al autor, si bien la inseguridad social e individual (conciencia de ser alcanzado por tales acontecimientos) existió a lo largo de la historia, la mayor progresión de protecciones contra el riesgo se dio en forma conjunta al desarrollo de un estado garante y montó su estructura sobre la sociedad salarial, hoy en crisis.

3 Esping Andersen (1999) en su tipología de regímenes de bienestar propone un modelo residual el cual le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando solamente aquellos como la pobreza en manos de la acción estatal focalizada. La necesidad se construye a partir de los derechos “residuales” de grupos específicos. Un segundo modelo denominado corporativo, en el cual se articulan la segmentación y el familiarismo. En este estado la asignación de derechos y el aseguramiento frente al riesgo social esta dado por la participación en la relación laboral y en la organización familiar. Este modelo se basa en el modelo de padre de familia benefactor. Por último, plantea el modelo escandinavo basado en la noción de derechos universales donde la cobertura al riesgo social abarca a todas las personas en su condición de ciudadanos. Por lo tanto el papel del mercado como el de la familia es mínimo.

El esquema funcionó con éxito hasta inicios de la década de 1970, donde el agotamiento del régimen de acumulación estuvo acompañado por un conjunto de transformaciones en el mundo político, social y económico. La deconstrucción de la relación salarial (fordista) tradicional, el retiro del Estado y el giro hacia el mercado como regulador de las relaciones entre actores sociales y agente eficiente en la asignación de recursos, pareció introducir una nueva disociación entre la esfera social y económica, con el predominio y subordinación hacia ésta última.

En el plano del mercado de trabajo, la introducción de una nueva lógica económica se da en crítica oposición a las formas de regulación citadas precedentemente. Tanto las prácticas de intervención estatal como las distintas instituciones jurídicas que mediaban la relación laboral son cuestionadas en términos de freno al crecimiento económico, más dinámico y flexible con requerimientos similares hacia este ámbito. Estos cambios se sucedieron juntamente con el incremento del desempleo y una mayor restricción al acceso de empleos de calidad (estables y con acceso a beneficios sociales), los cuales caían en detrimento de *nuevos trabajos atípicos*.

De esta forma, junto con la crítica creciente a la política de regulación macroeconómica de pleno empleo, comenzó a observarse una mayor precarización de la relación laboral. Es así que suele señalarse la introducción de una mayor flexibilidad en los procesos de entrada y salida de los puestos de trabajo como factor que atentará contra la estabilidad de los mismos, afectando tanto los niveles de rotación como los volúmenes de empleo.<sup>4</sup>

Ahora bien, a estos procesos que no alcanzan a todos por igual, se añadiría la dificultad de salir de aquellos empleos de peor calidad y de constituir una trayectoria profesional que al menos garantice cierto grado de protección frente a los riesgos sociales y económicos asociados a la forma que asume la relación de trabajo en las sociedades capitalistas. Se estaría así, frente a un proceso de segmentación del mercado de trabajo, donde un espacio significativo del mismo se caracterizaría por generar puestos de mayor grado de precariedad e inestabilidad, y un sector cada vez más reducido de puestos de trabajo protegidos. A su vez, se sumaría el hecho de que el núcleo de trabajadores tradicionales, inmersos en esta misma lógica económica, serían afectados no solamente en términos cuantitativos, sino en términos cualitativos. Es decir, se promueve un proceso de “remercantilización” de las relaciones en el interior del mercado de trabajo en su segmento más dinámico.<sup>5</sup>

Distintos autores confluyen en plantear que el problema de fondo que introduce la ruptura de la relación salarial y la deconstrucción de los sistemas de seguridad social, es el replanteo de la propia *cuestión social*;<sup>6</sup> y el debate

4 Beccaria y Maurizio, 2005; Cid y Paz, 2001, Gonzales y Maloney, 1999.

5 Gautié, 2004.

6 Castel, 1999; Rosanvallon, 2004.

mismo remite a la posibilidad de pensar en qué medida los mercados de trabajo pueden reorganizarse a partir de un nuevo arreglo institucional entre la sociedad, el Estado y el mercado.

Al continuar pensando al Estado como un regulador del mercado de trabajo que interviene mediante la implementación de instrumentos tales como la legislación laboral y la seguridad social, formas propias de la organización de la sociedad salarial, queda claro que no podrá incluirse dentro del ala protectora del mercado a toda la población.

Los Estados de Bienestar, tal como existen hoy, se desarrollaron en condiciones sociales, económicas y demográficas específicas, condiciones todas ellas que se vieron afectadas tras los cambios ocurridos en la economía mundial, a raíz de los procesos de globalización y de cambios tecnológicos. Dichos procesos políticos y económicos alcanzaron tanto a la dinámica familiar como al mercado de trabajo.<sup>7</sup>

En el caso de la Argentina el llamado Estado de Bienestar se desarrolló en las primeras décadas de los regímenes nacional-populistas, con la expansión de los derechos económicos y sociales y de los sistemas de protección social. Enmarcado en una estrategia centrada en la protección del mercado y en la expansión de la demanda interna, este modelo dio lugar a un crecimiento significativo de los sectores medios de la población en un clima de pleno empleo con alta movilidad social, donde la seguridad social estaba asociada al empleo formal asalariado.<sup>8</sup>

Desde la dictadura militar de 1976 y bajo un nuevo contexto internacional, tiene lugar una redefinición de las reglas de juego a partir de la brutal represión sobre la fuerza de trabajo organizada, la crisis de la deuda y la debilidad institucional. Por otra parte, existía consenso en cuanto a la convicción de que los beneficios de la apertura económica y tecnológica aportarían un dinamismo que compensaría los costos sociales.

Hacia la década de 1990, el cambio en las condiciones macroeconómicas presionaba sobre el nivel de productividad en función de las exigencias de competitividad internacional. En este marco, se da inicio a un proceso de desregulación del mercado de trabajo, acompañado por un incremento del desempleo, acentuado la tendencia hacia la precariedad e inestabilidad laboral. Se modificaron los requerimientos en cuanto al nivel educativo de la fuerza de trabajo, estableciéndose una mayor segmentación.<sup>9</sup>

7 Andersen, 1997.

8 En la etapa de consolidación de la Argentina el acceso a la cobertura y la calidad de los beneficios estuvo articulado en torno de los sectores integrados al mercado de trabajo formal. El trabajador formal era el principal sujeto de derechos sociales, es decir, quien disponía de una red de protección social con base jurídica. Los regímenes de jubilaciones y pensiones, acceso al sistema de salud y el sistema de asignaciones familiares caracterizó la forma de organización del régimen corporativo.

9 Isuani y Nieto, 2002.

De este modo, a fines del siglo XX nos encontramos en una transición entre dos modelos. El primero de ellos, que prioriza el pleno empleo y la promoción de la seguridad laboral y de ingreso, junto con la expansión de políticas sociales de acceso universal; el segundo, donde rige una menor intervención estatal y una mayor flexibilidad de la relación laboral, cuyas consecuencias desfavorables sobre la población (desempleo, precarización del trabajo e inestabilidad en los ingresos), son atendidas en términos de políticas sociales focalizadas.

El deterioro del mercado laboral (y sus consecuencias en términos sociales) que supuso este último proceso, y que encontró un significativo impulso bajo el modelo de convertibilidad (1991-2001), pareció en principio encontrar freno en la crisis de 2001-2002. El impacto devaluatorio de estos años, estuvo acompañado por la introducción de herramientas macroeconómicas basadas en un tipo de cambio alto junto al control inflacionario y el sostenimiento del superávit fiscal, llevando a una expansión sostenida del producto (del 9 por ciento anual) con repercusiones positivas sobre la ocupación como consecuencias del incremento en la demanda laboral.

Sin embargo, el significativo aumento en la tasa de empleo se apoyaría en la utilización de una amplia capacidad ociosa instalada, por lo cual el acercamiento a tasas de crecimiento de la actividad a valores propios de la estructura productiva existente, estaría empujando la expansión de los niveles de empleo a su menor ritmo histórico. Bajo el nuevo contexto, la recuperación del empleo vuelve a mostrarse como objetivo de la política económica. Ahora bien, la centralidad en el desarrollo de instrumentos como un tipo de cambio devaluado o el control inflacionario, sin una conjunta planificación de la expansión productiva, estaría dando cuenta del sostenimiento de una orientación en la competitividad sobre la base del bajo costo.<sup>10</sup>

En este marco, y aún frente a un ciclo económico expansivo, las posibilidades de recuperación de la situación social a partir de las formas de inserción de los sujetos en el mercado laboral parecen limitadas.

La larga transformación hacia un deterioro del empleo (que se constituyó en un rasgo característico tanto de las fases de crecimiento como de crisis a lo largo de la década de 1990 y comienzo de esta nueva), ha dejado en evidencia un mercado de trabajo heterogéneo en cuanto a su funcionamiento interno y a las oportunidades de movilidad ocupacional y social que genera. Frente a este escenario, y sin miras de una política clara en cuanto a integración plena de los sujetos a los procesos económicos y sociales actuales, surge el interrogante sobre los límites que la sola expansión de la economía puede tener en cuanto al impacto positivo sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

La problemática planteada en términos de la calidad de los puestos de trabajo creados, constituye un indicador importante para evaluar los desequili-

<sup>10</sup> Félix y Perez, 2005; Salvia, 2006.

brios del mercado de trabajo actual; o, incluso, llamar la atención sobre la existencia de mercados que funcionan de manera segmentada.

Ésta es la línea que busca seguir el presente artículo a fin de responder en qué medida la recuperación económica está implicando un cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo del Gran Buenos Aires y reconocer si se están produciendo alteraciones en términos de calidad del empleo y en el interior de la estructura del desempleo.

## ABORDAJE METODOLÓGICO

¿Cómo abordar esta segmentación en las oportunidades laborales que surgen de la estructura social y se reproduce en los comportamientos e intercambios que establecen los agentes económicos y sociales?

Es un hecho ya señalado por la literatura especializada, la existencia de condiciones diferenciales entre los distintos sectores sociales en cuanto a poder acceder a un empleo y aun más, si de lo que se trata es de acceder a un trabajo de calidad. En tal sentido, el mercado laboral se encontraría atravesado por condicionantes estructurales, segregando las oportunidades de inserción y movilidad de la población según su particular posesión de capitales educativos y socio-culturales.<sup>11</sup> La dimensión estructural del problema remite a la poca incidencia que han tenido sobre el mismo las diferentes coyunturas de crecimiento económico y el conjunto variado de políticas económicas y sociales durante los últimos años.<sup>12</sup>

La cuestión de la heterogeneidad del mercado de trabajo tradicionalmente se presenta en términos de diferencias sectoriales (formal-informal) como en términos de precariedad laboral (empleos registrados y estables o empleos precarios o inestables).<sup>13</sup> Sin ahondar en los supuestos que ambos debates abordan, podemos señalar que en ambos casos, se acepta que la economía genera distintos tipos de puestos de trabajo, entendiendo que esto conlleva a situaciones diferenciales para quienes los ocupan (baja o nula protección laboral y social, bajos salarios, inestabilidad). En tal sentido, la calidad del empleo creado constituye un indicador importante para evaluar los desequilibrios del mercado de trabajo; y el problema de la calidad de los puestos generados y el tipo de desempleo existente pueden ser indicadores de dicha segmentación.

Para ello resulta útil distinguir diferentes segmentos ocupacionales a partir del comportamiento que registran algunas variables críticas del mercado de trabajo (empleo, protección social, salario, etc.). Desde esta perspectiva, el mercado de trabajo puede ser representado a partir del funcionamiento de las condiciones, normas e instituciones sociales que rigen y estructuran espa-

11 Ver Salvia y Rubio, 2003; Salvia 2003, Salvia, 2004; Boso y Salvia, 2005.

12 Salvia, 2004; Salvia, 2005.

13 Tokman, 2000, Portes, 2000.

cios diferenciados dentro del conjunto de interacciones entre puestos y trabajadores.<sup>14</sup> El adoptar esta particular mirada sobre la segmentación del mercado permite identificar diferentes estratos ocupacionales con distintas capacidades de integración y movilidad social. Sin duda, esta perspectiva sobre el problema toma distancia de los enfoques que suponen un mercado homogéneo, auto regulado y en donde el desempleo se define como *voluntario* y explicado por las expectativas sobrevaluadas de la mano de obra.

Tomando en cuenta estas consideraciones, no parece recomendable evaluar los cambios en el nivel y la calidad del empleo mediante los indicadores tradicionales sobre el mercado laboral (actividad, empleo, desocupación, subocupación). En el mejor de los casos, tales variables pueden dar cuenta de tendencias generales, pero no de las diferentes formas y comportamientos que puede presentar el mercado laboral. La simple y directa aplicación de estos indicadores no permite efectuar distinciones con relación al tipo de empleo generado, ni en cuanto al avance o retroceso del desempleo estructural y/o la existencia de un mercado de trabajo segmentado. Estas limitaciones nos han llevado a ampliar la noción de problemas de empleo procurando medir con mayor detalle la *calidad ocupacional* que genera el desenvolvimiento económico y social en el interior del mercado de trabajo. En función de estas preocupaciones se ha procedido a identificar una serie de categorías ocupacionales de empleo y desempleo que permite analizar con mayor detalle la compleja situación del mercado laboral argentino. Tal clasificación busca constituirse en una aproximación a la segmentación laboral, buscando diferenciar formas de empleo o de desempleo distintas –en términos de tipo y calidad–. Este procedimiento no implica sostener la desvinculación de los segmentos del mercado de trabajo y las formas precarias o marginales de empleo con respecto a los sectores económicos, pero sí, al menos, busca no ligarlas por definición a un sector determinado (p.e. formal o informal, tradicional o dinámico, público o privado, etc.).

Para este trabajo, la *calidad ocupacional* se definió en términos operativos mediante la clasificación de la actividad económica principal de la población económicamente activa –ampliada por la población laboralmente desalentada–, distinguiendo calidades de empleo y tipos de desempleo:

a) en primer lugar, se ha identificado aquellos empleos que por contar con estabilidad, ingresos por sobre los mínimos de subsistencia, aportes a la seguridad social y protección legal, tener una productividad elevada, son

<sup>14</sup> En este sentido se siguen los criterios que desde la sociología del trabajo y las corrientes de la economía heterodoxa aportan en su comprensión del funcionamiento de los mercados de trabajo heterogéneos (De la Garza Toledo, 2000; Toharia, 1983). En este último campo, los desarrollos que brindan algunos autores situados en el enfoque institucionalista norteamericano, permiten a partir de un enfoque de los mercados de trabajo como ámbitos estructurados por segmentos distintos, reconoce calidades diferentes de los puestos de trabajo que se ofrecen en cada uno: el sector primario con salarios relativamente elevados, buenas condiciones de trabajo, estabilidad, cierta regulación de la carrera profesional mediante procedimientos establecidos; en oposición a un sector secundario con salarios peor pagados, condiciones de trabajo poco óptimas, relaciones jerárquicas informales, inestabilidad del empleo y elevada rotación con consecuencias de caídas reiteradas en el desempleo (Piore, 1983).



entendidos como empleos de alta calidad, ubicándoselos en el segmento, en términos relativos, más moderno y dinámico del mercado de trabajo (*empleos en el segmento primario*);

b) en segundo lugar, se reconoce una importante porción de empleos que no cuenta con protección legal ni social, o su remuneración se encuentra por debajo de las necesidades de subsistencia, o incluso, formas de subocupación que se desarrollan en el marco de los programas de empleo público. Estos tipos de empleo se desarrollarán en el segmento más relegado económicamente del mercado de trabajo y escasamente regulado (*empleos en el segmento secundario*);

c) por otra parte, en el interior del desempleo, se ha clasificado en primer lugar a aquellos desocupados que registran menor tiempo de desempleo, tengan o no experiencia laboral anterior, con alta probabilidad de ser el mismo un empleo de tipo friccional (*desempleo reciente*);

d) por último, se ha referido a aquellos desocupados que registran un mayor tiempo de desempleo o que, si bien desean trabajar, no buscan empleo porque no creen poder encontrarlo (*desempleo estructural*).

La figura siguiente brinda las definiciones operativas utilizadas para delimitar cada segmento o categoría de análisis:

**Figura 1. Categorías de análisis y definiciones operativas de los segmentos ocupacionales**

<p><b>EMPLEOS EN EL SEGMENTO PRIMARIO</b></p> <p><b>Empleos plenos:</b> ocupados autónomos con capital intensivo o en relación de dependencia con trabajo estable, de tipo registrado y con aportes a la seguridad social, que no desean trabajar más horas ni buscan otro empleo, y con ingresos en su ocupación principal superiores a la estimación (promedio) canasta familiar de indigencia.<sup>15</sup></p> <p><b>Empleos parciales:</b> ocupados autónomos con capital intensivo o en relación de dependencia con empleo pleno en términos de estabilidad, afiliación a la seguridad social e ingresos, pero demandantes de empleo y/o con deseo de trabajar más horas.</p>	<p><b>EMPLEOS EN EL SEGMENTO SECUNDARIO</b></p> <p><b>Empleos precarios:</b> ocupados autónomos sin capital intensivo o en relación de dependencia en puestos inestables, irregulares o sin beneficios sociales pero con ingresos en su ocupación principal, superiores a la canasta familiar de indigencia.</p> <p><b>Trabajos de indigencia:</b> ocupados autónomos sin capital intensivo o en relación de dependencia con ingresos laborales totales inferiores a la canasta familiar de indigencia, en su mayoría inestables, irregulares y sin beneficios sociales.</p> <p><b>Empleos asistidos:</b> ocupados en relación de dependencia del sector público o social que no realizan aportes de seguridad social (en general reciben ingresos totales menores a la canasta familiar de indigencia).</p>
<p><b>DESEMPLEO RECIENTE</b></p> <p><b>Desempleo reciente:</b> desocupados con experiencia laboral previa que no trabajan, desean trabajar y buscan empleo hace menos de 6 meses.</p> <p><b>Nuevos trabajadores:</b> desocupados sin experiencia laboral previa, que se encuentran en esta condición desde su incorporación a la población activa (menos de 6 meses).</p>	<p><b>DESEMPLEO ESTRUCTURAL</b></p> <p><b>Desempleo estructural:</b> desocupados con experiencia o sin laboral previa que buscan empleo hace más de 6 meses.</p> <p><b>Desaliento laboral:</b> desocupados que, deseando trabajar, no buscan empleo porque no creen encontrarlo.</p>

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

<sup>15</sup> La *canasta familiar de indigencia* se definió como los ingresos de la ocupación principal de un trabajador necesarios para cubrir las necesidades alimenticias básicas de una *familia tipo* para lo cual se utilizó la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del INDEC. Se tomó como referencia una familia tipo de 4 miembros según unida-

A continuación se describe la situación ocupacional de la población activa del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, entre el cuarto trimestre de 2003 y cuarto trimestre de 2005. La información se presenta tanto en términos de evolución de la participación de la estructura del empleo y desempleo, como en términos de niveles de variación porcentual de las categorías bajo análisis. En base a la articulación de los datos esgrimidos, se busca dar cuenta de la dinámica que asumió el mercado de trabajo local en base al comportamiento seguido por los segmentos que lo componen.

Seguidamente, se aplican cortes por perfiles sociodemográficos, de género y de grupos etarios específicamente, sobre los cuales se siguen iguales técnicas descriptivas, con el objetivo de reconocer la existencia de oportunidades de acceso diferenciales al mercado y a empleos de calidad.<sup>16</sup>

## SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LA POBLACIÓN DEL GRAN BUENOS AIRES

### Evolución en la calidad de la inserción de la fuerza de trabajo

La situación ocupacional en el Gran Buenos Aires (GBA) se caracterizó en estos últimos dos años por una caída sostenida en la participación del desempleo y una creciente participación del empleo. En tal sentido, los desocupados pasaron de representar el 17 por ciento en el cuarto trimestre de 2003, para caer al 13 por ciento en el último trimestre de 2005. En contraposición a este comportamiento, la proporción de la población ocupada alcanza a fines de 2005 el 87 por ciento de la población económicamente activa. (Cuadro 1)

Al mirar la evolución del empleo en su composición interna, se observa que la recuperación de los empleos de calidad sostuvieron el crecimiento general del mismo, alcanzando casi un 40 por ciento de la distribución, en contraposición del empleo en el segmento secundario el cual se mantuvo en valores estables en torno del 48 por ciento y el 50 por ciento. Dicho comportamiento constituye un dato importante de la marcada heterogeneidad estructural que continúa presentando el mercado laboral.<sup>17</sup>

des consumidoras por adulto equivalente (CEPA, 1993) de dos adultos y dos niños. Dado que la fuente de información es la Encuesta Permanente de Hogares continua (trimestral), la *canasta familiar de indigencia* se estimó como promedio simple de los valores de la CBA correspondiente al trimestre de referencia. A su vez, se contempló una semana laboral de 40 horas para el cálculo del ingreso horario de la ocupación principal.

**16** Dado el cruce de información, algunos de los datos presentados encuentran coeficientes de variación por encima de los valores de confianza estadística usuales. Asimismo, a fin de poder ofrecer una lectura completa de la dinámica laboral en el mercado de trabajo local, los datos afectados se identifican con valores entre paréntesis. En consideración de la incorporación del ingreso de la ocupación principal en la construcción de variable analizada, situación ocupacional, tanto los valores porcentuales como las variaciones, fueron estimados en base a cifras ponderadas a partir del factor de expansión "PONDIIIO" con correcciones que minimizan el efecto de la no respuesta para este tipo de ingreso.

**17** Un segundo dato complementario de este deterioro, es la distribución de los puestos en el interior del segmento secundario. En este sentido, con variaciones, los ocupados se distribuyen en forma homogénea entre quienes tienen un puesto de tipo precario, pero con ingresos por encima de los de indigencia, y quienes perciben bajos ingresos compuestos por las categorías de trabajos de indigencia y los planes de empleo.

El crecimiento total del segmento primario en 6 puntos porcentuales (p.p.), se debió principalmente a la recuperación del pleno empleo, dado que el empleo parcial se mantuvo estable durante todo el ciclo. En tal sentido, en el ámbito del GBA parece haber existido una creación de puestos de trabajo genuinos acompañando la dinámica económica expansiva.

Por su parte, la evolución del segmento secundario presentó ciclos diferentes. Tras haber aumentado en 2 p.p. entre el cuarto trimestre de 2003 e igual trimestre de 2004 (pasando del 48 por ciento al 51 por ciento respectivamente), hacia fines de 2005 cae nuevamente a valores próximos al inicio de la serie.

Al analizar las inserciones laborales que conforman este segmento, observamos que el empleo precario se incrementó en el período (pasando del 24 por ciento al 26 por ciento entre puntas del ciclo), mientras que los ingresos por planes de empleo, cayeron significativamente y en forma continua (4 p.p.), representando solamente un 2 por ciento de las situaciones ocupaciones al final de 2005. Dado esto, es la evolución que siguen los trabajos de indigencia los que marcan la fluctuación del segmento secundario en general, con un crecimiento en 3 p.p. entre el inicio de la serie y el cuarto trimestre del 2004, la categoría pasa del 19 por ciento al 22 por ciento, para luego disminuir 1 p.p. hacia el cuarto trimestre de 2005.

De tal forma, la estabilidad que manifiesta el segmento secundario a lo largo de estos dos años se entendería por el comportamiento conjunto entre la expansión de empleos de baja calidad y la redefinición en las políticas de empleo, bajo un contexto de crecimiento económico y el acompañamiento de políticas distributivas.

Cabe mencionar que, si bien, el impulso del empleo estuvo dado por el crecimiento del pleno empleo, no puede dejar de mencionarse que este tipo de trabajos, alcanzan a menos del 40 por ciento de la población ocupada del GBA, y no llega al 45 por ciento de la misma si consideramos los empleos de tipo parcial (total del segmento primario).<sup>18</sup>

A este dato, podría sumarse el hecho de que el sector privado, el cual remitiría al comportamiento genuino de una economía de mercado, genera el 80 por ciento de los empleos de calidad pero éstos representan apenas el 40 por ciento del empleo del sector.<sup>19</sup>

Por otro lado, como ya fue mencionado, el desempleo general cae en su participación dentro de la actividad 4 p.p. a lo largo de los dos años de

<sup>18</sup> Ver Anexo, Cuadro 1.

<sup>19</sup> Cabe destacar que, siendo el sector público el ámbito donde se registra una mayor concentración de empleos en el segmento primario (64 por ciento), el peso que el mismo tiene sobre el total de la ocupación solamente permite explicar el 19 por ciento del empleo de calidad (al último trimestre objeto de observación). Asimismo, no puede dejar de mencionarse el elevado porcentaje de empleos que el sector genera en el interior del segmento secundario (próximo al 40 por ciento). Esto se presenta como relevante teniendo en cuenta que por definición el empleo público supone mayores niveles de estabilidad y calidad. Ver Anexo, Cuadro 2.

observación. En primer lugar, todas las categorías que lo conforman han disminuido, en tal sentido tanto los desocupados recientes como los estructurales parecieran participar en la recuperación de la ocupación. Es así que ambas formas de desempleo muestran un comportamiento homogéneo en su retracción, pasando del 9 por ciento al 6 por ciento el desempleo reciente, y del 9 por ciento al 7 por ciento el desempleo estructural. En segundo lugar, si bien, los períodos de desempleo parecen ser cada vez más pequeños, afirmación que se puede sostener al observar la significativa disminución en 2 p.p. de los cesantes de más de 6 meses, cabe remarcar que el desaliento se mantuvo prácticamente estable durante el período de análisis sosteniendo el peso relativo del desempleo estructural dentro de la actividad.

De esta manera, a pesar de que la situación general ha experimentado una mejora significativa respecto de los años signados por la crisis post convertibilidad, no puede dejar de observarse que hacia el cuarto trimestre de 2005 más del 60 por ciento de población económicamente activa urbana continúa presentando problemas en el acceso a empleos de calidad, reflejando la tensión entre la desigual participación en la estructura de oportunidades y la creación de riqueza.

**Cuadro 1. Situación ocupacional. GBA, IV 2003- IV 2005 (en porcentajes)**

SITUACIÓN OCUPACIONAL	IV 2003	IV 2004	IV 2005
<b>Total Empleo</b>	<b>81,6</b>	<b>84,9</b>	<b>87,0</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	33,3	34,4	39,0
Empleo pleno	26,4	27,6	32,7
Empleo parcial	6,9	6,7	6,3
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	48,2	50,5	47,9
Empleo precario	24,0	25,1	25,9
Trabajos de indigencia	18,5	21,9	19,9
Planes de empleo	5,7	3,6	(2,2)
<b>Total Desempleo</b>	<b>17,1</b>	<b>15,1</b>	<b>13,0</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	8,5	7,3	6,0
Cesantes hasta 6 meses	7,3	6,6	5,4
Nuevos trabajadores	(1,3)	(0,7)	(0,6)
<i>Desempleo Estructural</i>	8,5	7,8	7,0
Cesantes más de 6 meses	7,3	5,6	4,9
Activos desalentados	(1,3)	(2,2)	(2,1)
<b>Total PEA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Porcentuales sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIIIO".

Fuente: Elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

A fin de acercarnos a una lectura más detallada de los cambios acontecidos en el interior del mercado de trabajo del GBA, se describe la dinámica laboral a partir de los comportamientos y tendencias en el interior de los segmentos ocupacionales y la estructura del desempleo a partir de una lectura de las variaciones desestacionalizadas (Cuadro 2).

En primer lugar y en referencia al crecimiento sostenido del empleo, observamos que éste encuentra mayor expansión entre los años 2003 y 2004, para decrecer en su dinamismo entre los años 2004 y 2005. Mientras la variación del empleo para los primeros años alcanzó un valor del 12 por ciento, hacia el año siguiente se reduce al 3 por ciento. Por su parte, la disminución de la desocupación se muestra constante con valores entre el 12 por ciento y 14 por ciento para cada período respectivamente. Hacia el último trimestre de observación dicho comportamiento se acompaña de un freno en la expansión de la población activa (del 0,4 por ciento, en relación al 8 por ciento del año anterior), dando señales de cierto límite al comportamiento expansivo que venía mostrando el mercado de trabajo del GBA.

En segundo lugar, ahora en lo que se refiere a la evolución de los tipos de empleo, la expansión del segmento primario fue significativa en ambos períodos, del 11 por ciento en 2004, y del 14 por ciento en 2005; y –como ya fue mencionado– parece haber sido su componente de empleo pleno el que impulsó el crecimiento general, a razón de que el empleo parcial tuvo un desarrollo menor hacia el 2004 en relación al 2003 (con un alza del 5 por ciento), contrarrestada por una tendencia decreciente hacia 2005 (con valores en el 6 por ciento). En este sentido, la expansión de los puestos de trabajo de calidad en un 13 por ciento y 19 por ciento resulta significativo en la medida que compensan, asimismo, el freno que registra el segmento secundario en el cuarto trimestre de 2005.

Más allá de esto, cabe señalar que el segmento secundario jugó un rol relevante en la evolución general de la ocupación. Entre el cuarto trimestre de 2003 y 2004, el crecimiento total fue mayor que el registrado por el segmento primario (13 por ciento para el primero en relación con 11 por ciento del segmento primario, ya mencionado), impulsado principalmente por el crecimiento de puestos precarios (12 por ciento) y los trabajos de indigencia (27 por ciento) que parecen en parte estar compensando la caída de los planes de empleo (33 por ciento). Por su parte, la reducción del segmento entre los años 2004 y 2005 (5 por ciento) estaría influida por la menor dinámica de los empleos precarios (4 por ciento), la reducción de los trabajos de indigencia (9 por ciento) y la continuidad en la caída de los planes de empleo (39%).

Por último, en términos del comportamiento del desempleo se destaca en un primer momento la retracción del desempleo de tipo estructural (15 por ciento), principalmente entre los cesanteados mayores a 6 meses (22%).

Según la información disponible, mirando lo que aconteció en el interior de la ocupación y los comportamientos entre segmentos, pareciera que se

está frente a un freno en la dinámica general del mercado de trabajo, donde la recuperación en la desocupación en el último año se basa en el impulso del sector más dinámico. En un contexto de estancamiento del segmento secundario, esto permite pensar en una fragmentación del mercado de trabajo sobre la base de determinados perfiles.

**Cuadro 2. Variación interanual de la Situación Ocupacional. GBA, IV 2003- IV 2005**

SITUACIÓN OCUPACIONAL	IV 04 / IV 03	IV 05 / IV 04
<b>Total Empleo</b>	<b>11,94</b>	<b>2,89</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	10,9	14,1
Empleo pleno	12,6	18,9
Empleo parcial	4,5	-6,0
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	12,6	-4,7
Empleo precario	12,4	3,5
Trabajos de indigencia	27,0	-8,5
Planes de empleo	-33,1	(-38,8)
<b>Total Desempleo</b>	<b>-11,8</b>	<b>-13,5</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	-8,2	-17,0
Cesantes hasta 6 meses	-1,8	-18,0
Nuevos trabajadores	(-44,3)	(-7,2)
<i>Desempleo Estructural</i>	-14,9	-10,3
Cesantes más de 6 meses	-22,0	-11,6
Activos desalentados	(10,3)	(-7,0)
<b>Total PEA</b>	<b>7,6</b>	<b>0,4</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Variaciones sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIIIO".

Fuente: Elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

## Participación según perfiles de género y edad

Frente a esta situación y ante el interrogante de si esta segmentación del mercado laboral en cuanto a las desigualdades en términos de calidad de las inserciones es homogénea a toda la población activa, se avanza en el análisis de la participación en el mercado de trabajo local según perfiles de la fuerza de trabajo. Específicamente, el recorte se restringe a los atributos de género y grupo etario de la oferta laboral.

Los cambios económicos, sociales y culturales que se han producido en el transcurso de las últimas décadas han abierto nuevas oportunidades a las mujeres de integrarse al mercado de trabajo, transformando la escena del

mismo.<sup>20</sup> Sin embargo, la pregunta que nos induce al análisis discriminatorio por sexo es ¿a qué tipo de trabajos acceden estas mujeres? ¿existe una afectación desigual de la dinámica del mercado de trabajo según género?

Tomando la población activa del GBA y su distinción por sexo observamos que, dentro del grupo de la población masculina el 89 por ciento se encuentra hacia el cuarto trimestre de 2005 trabajando. Dicho porcentaje se ha ido incrementando a lo largo de los años bajo observación, sobre todo impulsado por el significativo aumento del segmento primario, el cual comprendía el 37 por ciento en el cuarto trimestre del 2003, el 40 por ciento en el mismo trimestre del 2004 y alcanza el 43 por ciento en el 2005. El crecimiento del segmento se debe fundamentalmente a la recuperación en 6 p.p. del empleo pleno a lo largo de este ciclo, en tanto que el empleo parcial prácticamente se mantuvo estable (Cuadro 3)

Por otro lado, el segmento secundario registra una leve disminución total en 1p.p., en principio explicado por la importante caída de los planes de empleo, los cuales se redujeron a menos de la mitad entre los varones (pasando del 3,4 por ciento al 0,7 por ciento). Los trabajos de indigencia, por su parte, se mantuvieron prácticamente sin modificaciones en estos últimos dos años, mientras que el incremento de los empleos de tipo precario pareció sostener la participación total del sector.

El desempleo de los varones del GBA cayó del 16 por ciento al 11 por ciento en este período. Tanto el desempleo reciente como el desempleo estructural, aunque en menor medida, se vieron reducidos.

De esta forma, para la población masculina la recuperación del empleo alcanzó a casi el 90 por ciento de la población activa, sin bien, la distribución entre el segmento primario y el segmento secundario es homogénea. Ahora, si consideramos el aumento en el empleo, principalmente en el segmento primario, junto con la caída del desempleo en todos sus niveles, estaríamos frente a una situación de expansión de puestos de trabajo de calidad entre el 2003 y el 2005, para esta población específica.

En lo que refiere a la situación ocupacional de las mujeres del GBA, ésta presenta algunas diferencias respecto de los varones. Si bien el empleo se recupera básicamente entre 2003 y 2004 (pasando del 78 por ciento al 82 por ciento), y en el 2005 se mantiene con una leve mejoría (llegando al 84 por ciento), al analizar la calidad de los puestos de trabajos a los cuales acceden las mujeres la proporción de puestos de trabajos en el segmento primario es menor que la de los varones (su evolución va de una participación del 28 por ciento hacia el cuarto trimestre de 2003, al 34 por ciento en 2005). Si bien el acceso de empleos plenos es menor, no debe dejar de mencionarse que en líneas generales la situación de las mujeres mejoró en este último período. El

<sup>20</sup> Las mujeres constituyen de hecho un 40 por ciento de la población económicamente activa urbana de América latina. (Abramo y Valenzuela, 2005).

incremento entre los empleos de calidad fue similar que entre los hombres (5p.p. para las mujeres en relación a los 6p.p. de los varones), pero es el impulso de los empleos plenos el que dictó su dinámica (con un incremento total de 7p.p.). Tal vez resulta llamativo notar que, el empleo de tipo parcial (aquel que da cuenta de una mayor demanda de horas o búsqueda de otro empleo por parte de la población), no solamente cayó en su participación sino que es proporcionalmente menor que entre los hombres.

En lo que se refiere a la dinámica seguida por el segmento secundario, el incremento total del mismo (en solamente 0.8 p.p), se muestra como resultado de una evolución creciente entre el cuarto trimestre de 2003 y 2004 (pasando del 50 por ciento al 55 por ciento respectivamente), y su posterior retracción entre este año y 2005, donde se registra en un valor de poco más del 50%.

Los niveles generales de empleo del segmento se sostiene en el aumento continuo de los empleos precarios a lo largo de los años, y del trabajo de indigencia, el cual se incrementa del 15 por ciento en el cuarto trimestre de 2003, al 19 por ciento en el mismo trimestre de 2005, con un pico en 22 por ciento en el 2004. La evolución de estos componentes del empleo se ve contrarrestada por la caída significativa de los planes de empleo (-5 p.p) tras una importante participación que llegó al 9 por ciento en 2003.

El desempleo, siguiendo con la lógica de recuperación económica disminuye, aunque su mayor descenso se produce entre el 2003 y el 2004 (4p.p.), llegando al 16 por ciento hacia el último trimestre de 2005, en relación al 22 por ciento en que se ubicaba en el 2003. Tanto el desempleo reciente como el desempleo estructural se contraen, sin embargo es mayor la caída en el segundo (4 p.p) que en el primero (2 p.p.) entre puntas de período, alentado por la disminución del desempleo de más de seis meses, dado que la situación de desaliento prácticamente no se modifica.

Comparado con la situación de desempleo entre los hombres -ya descrita-, se observa que, si bien las mujeres tienen una participación mayor en el desempleo, este disminuye en proporción más elevada al interior de este subgrupo, principalmente en su componente de tipo estructural. La evolución contraria siguen los varones quienes caen mayoritariamente en el desempleo reciente. Este dato debe ser evaluado a la luz de que la población femenina tiene una participación significativamente mayor entre el desempleo de largo plazo, mientras que los varones entre el desempleo de tipo reciente (próximo a una concepción del desempleo de tipo friccional).



**Cuadro 3. Situación ocupacional según sexo. GBA, IV 2003- IV 2005 (en porcentajes)**

Situación Ocupacional	Varones			Mujeres		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<b>Total Empleo</b>	<b>84,5</b>	<b>87,0</b>	<b>89,3</b>	<b>78,0</b>	<b>82,1</b>	<b>84,0</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	37,3	39,6	43,3	28,4	27,5	33,6
Empleo pleno	30,6	31,8	36,3	21,2	22,1	28,1
Empleo parcial	6,7	7,8	6,9	7,2	(5,4)	(5,5)
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	47,1	47,4	46,0	49,6	54,6	50,4
Empleo precario	22,6	23,8	24,5	25,7	26,8	27,7
Trabajos de indigencia	21,2	22,1	20,8	15,2	21,5	18,7
Planes de empleo	(3,4)	(1,5)	(0,7)	8,6	6,3	(4,0)
<b>Total Desempleo</b>	<b>15,5</b>	<b>13,0</b>	<b>10,7</b>	<b>22,0</b>	<b>17,9</b>	<b>16,0</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	8,7	7,8	5,5	8,4	6,7	6,7
Cesantes hasta 6 meses	7,4	7,3	5,1	7,0	(5,7)	(5,9)
Nuevos trabajadores	(1,2)	(0,4)	(0,4)	(1,4)	(1,0)	(0,9)
<i>Desempleo Estructural</i>	6,9	5,2	5,2	13,6	11,3	9,2
Cesantes más de 6 meses	5,6	(3,9)	(4,0)	10,3	7,8	6,1
Activos desalentados	(1,3)	(1,3)	(1,3)	(3,3)	(3,5)	(3,1)
<b>Total PEA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Porcentajes sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

En síntesis, al comparar las calidades ocupaciones de los varones y las mujeres, se observa que los varones acceden mayormente a empleos de calidad y que las mujeres a empleos de menor calidad. Si bien el empleo pleno aumenta en ambos casos (con una dinámica particularmente favorable para las mujeres) el empleo precario se mantiene estable para los varones y se incrementa en el caso de las mujeres.<sup>21</sup>

Por otro lado, el desempleo también mostró seguir una evolución diferencial según los perfiles de género dado que, si bien los niveles de desempleo en estos dos últimos años han disminuido, el desempleo sigue siendo mayor entre las mujeres, particularmente el de tipo estructural.

<sup>21</sup> Habiéndose encontrado una evolución similar entre hombres y mujeres en su participación en el empleo (si bien con una proporción mayor de varones en el interior del segmento primario, y de mujeres en el segmento secundario), cabe mencionar que la relación existente en términos de participación en el interior de cada segmento es favorable a los varones. Así, mientras que los primeros encuentran ocupación creciente en el segmento primario alcanzando una participación del 48 por ciento en este hacia el cuarto trimestre de 2005; entre las mujeres sin registrar un comportamiento tan parejo –si bien creciente–, hacia el mismo período alcanzan una ocupación en puestos de calidad del 40 por ciento.

**Cuadro 4. Situación ocupacional según grupos de edad. GBA, IV 2003- IV 2005 (en porcentajes)**

Situación Ocupacional	15 a 24 años			25 a 44 años			45 años y más		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<b>Total Empleo</b>	<b>61,6</b>	<b>70,7</b>	<b>71,1</b>	<b>86,4</b>	<b>88,9</b>	<b>91,0</b>	<b>86,3</b>	<b>87,6</b>	<b>89,9</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	(11,7)	14,7	21,2	38,6	39,5	43,4	38,5	39,1	42,9
Empleo pleno	(9,3)	(10,7)	17,2	30,8	31,4	36,2	30,2	32,6	36,5
Empleo parcial	(2,4)	(4,0)	(4,0)	7,9	8,1	7,2	(8,3)	(6,5)	(6,4)
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	49,9	56,1	49,9	47,8	49,4	47,7	47,8	48,5	47,0
Empleo precario	21,7	23,3	22,0	24,0	24,5	26,9	25,5	26,9	26,3
Trabajos de indigencia	24,3	31,3	26,9	16,5	20,4	18,2	17,9	18,2	18,4
Planes de empleo	(3,9)	(1,4)	(0,9)	7,3	(4,5)	(2,6)	(4,5)	(3,4)	(2,3)
<b>Total Desempleo</b>	<b>38,4</b>	<b>29,3</b>	<b>28,9</b>	<b>13,6</b>	<b>11,1</b>	<b>9,0</b>	<b>13,7</b>	<b>12,4</b>	<b>10,1</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	18,5	14,3	15,1	6,4	5,6	(4,3)	(5,6)	(5,4)	(3,7)
Cesantes hasta 6 meses	(12,5)	(11,2)	(12,4)	6,2	5,5	(4,1)	(5,6)	(5,4)	(3,7)
Nuevos trabajadores	(5,9)	(3,1)	(2,7)	(0,2)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
<i>Desempleo Estructural</i>	19,9	14,9	(13,8)	7,1	(5,4)	(4,7)	(8,1)	(7,0)	(6,5)
Cesantes más de 6 meses	15,9	11,3	(9,4)	(5,4)	(4,1)	(3,4)	(6,2)	(4,4)	(4,6)
Activos desalentados	(3,9)	(3,6)	(4,4)	(1,7)	(1,4)	(1,3)	(1,8)	(2,6)	(1,9)
<b>Total PEA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Porcentajes ponderados con factor de expansión "PONDIIIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

Como se indicó, los grupos que se ubican en los extremos de la distribución de las edades que se encuentran en el mercado de trabajo suelen tener problemas específicos de empleo y desempleo. Para seguir este análisis, respecto de la segmentación del mercado se distinguió en el interior de la población activa tres grupos etáreos: a los jóvenes de 15 a 24 años, los adultos entre 25 a 44 años, y los mayores de 45 años y más.

En primer lugar, se destaca que mientras que la población mayor a 25 años de edad la participación en el empleo total es en general elevada (ambos grupos se ubican por encima del 86 por ciento de actividad), además de crecientemente continua (con valores entre punta de período de 5 p.p. para los adultos, y 4 p.p para los mayores); los jóvenes registran un importante incremento en la ocupación (de casi 10 p.p.) entre el cuarto trimestre de 2003 y 2004 para luego estancarse en un máximo del 71 por ciento, muy por debajo de los niveles ocupacionales del resto de la PEA. El comportamiento inverso se describe entre las situaciones de desempleo que afecta a cada cohorte etaria. Mientras que los jóvenes reconocen elevados e importantes niveles de desempleo total, a pesar del descenso general (pasando del 38 por ciento al 29 por ciento a lo largo de la serie), el resto de la población logra caer del 14 por cien-

to de desempleo de fines de 2003 a valores del 9 por ciento entre los adultos y del 10 por ciento entre los mayores. (Cuadro 4)

Como señala la literatura especializada,<sup>22</sup> los problemas de empleo afectan a los jóvenes de forma particular y se constituyen en un fenómeno estructural del mercado de trabajo. Ahora, en lo que respecta a la incidencia específica de los períodos bajo análisis, parece ser el ciclo entre el año 2003 y 2004 el que ha favorecido particularmente a los menores de 24 años, siendo que si bien la etapa iniciada hacia 2005 no los ha afectado negativamente, tampoco encontraron el crecimiento que observan el resto de los grupos.

Dichas diferencias se traducen en dinámicas ocupacionales particulares en el interior de cada grupo etario. Así, mientras los adultos y mayores muestran una participación similar en el interior del segmento primario, con valores entre el 38 por ciento y 43 por ciento; los jóvenes encuentran una intervención reducida, pero con mayor crecimiento en términos de puntos porcentuales. Este último grupo, aumenta sucesivamente del 12 por ciento hacia cuarto trimestre de 2003, al 15 por ciento en el siguiente año y alcanza el 21 por ciento hacia finales de 2005.

Al observar los tipos de empleo en el interior del segmento, encontramos diferencias en su evolución. Entre quienes tienen más de 45 años, se reconoce un crecimiento bajo pero sostenido de los empleos plenos (2 p.p. entre 2003 y 2004; y 4p.p. entre 2004 y 2005) junto con una reducción de los empleos parciales, principalmente entre el primer y segundo año de observación (2p.p.). Por su parte, entre los jóvenes se registra en principio un leve crecimiento del sector primario en su conjunto (3 p.p., hacia 2003) y un impulso particularmente significativo en el interior del empleo pleno entre 2005 y 2004 (6p.p.), aunque esto debe ser leído en función de la importante caída acontecida en el segmento secundario. Finalmente, los grupos en edades centrales parecen encontrarse en una situación intermedia, la evolución del segmento muestra un leve crecimiento entre los empleos plenos y parciales en el 2003 (1p.p), para ser sostenido el crecimiento total los años siguientes por el empleo pleno (5p.p.), el cual incluso absorbe la caída de los trabajos parciales (-1p.p.).

Por otra parte, a nivel de las ocupaciones en el sector secundario tales diferencias se atenúan; los tres grupos registran una elevada participación en empleos de baja calidad, con valores próximos al 50 por ciento.

De igual forma, los tipos de empleos de baja calidad siguen una evolución similar, mostrándose para los tres grupos de edad prácticamente invariable. En el caso de la población entre 15 y 24 años tales inserciones pasan a representar del 50 por ciento en 2003 al 56 por ciento hacia 2004, entre los grupos medios de 25 a 44 como entre los mayores de 45 años estos valores varían del 48 por ciento al 49 por ciento respectivamente.

En todos los casos los incrementos se explican tanto por un leve aumento entre los trabajos precarios como principalmente por la mayor participación de los trabajos de indigencia en detrimento de los planes de empleo. Es en el aumento entre los puestos con ingresos por debajo de los valores de indigencia donde se evidenciaría el deterioro particular en las inserciones entre los jóvenes; teniendo hacia el final de la serie una participación mayoritaria en esta categoría (22 por ciento empleos precarios, 27 por ciento trabajos de indigencia y 1 por ciento planes de empleo).

Entre los adultos y mayores, la relación en la participación en empleos de baja calidad es similar, pero con evoluciones algo dispares. Así, hacia el último año de observación, los adultos entre 25 y 44 años registran ocupaciones precarias en un 27 por ciento y un 18 por ciento de trabajos de indigencia sobre el nivel de actividad, como resultado de un incremento total en ambas categorías (3p.p. entre los empleos precarios, y en 2p.p. entre los trabajos de indigencia). Por su parte aquellos adultos de 45 años y más registran para el mismo período una inserción en trabajos precarios del 26 por ciento y del 18 por ciento entre los trabajos de indigencia, pero con un comportamiento estable con incrementos por debajo del punto porcentual.

El desempleo mermó progresivamente en todas las categorías etarias. La mayor caída en puntos porcentuales la evidencian los grupos jóvenes (10p.p.) en relación a los adultos (5p.p.) y los mayores (4p.p.). Hacia el cuarto trimestre de 2005 la desocupación entre los jóvenes del GBA es del 29 por ciento, mientras que los adultos alcanzan niveles del 9 por ciento y los mayores del 10%.

Algunas particularidades entre los grupos etarios se encuentran en torno de las categorías de desempleo, su peso en relación con la actividad como en su evolución a lo largo de los tres años de observación.

En primer lugar, todos los grupos poblacionales registraron caídas en la desocupación de tipo reciente como estructural. En este sentido un comportamiento más homogéneo se evidencia entre los adultos de 25 a 44 años pasan de niveles de desempleo reciente en 2003 del 6 por ciento al 4 por ciento en 2005, y en el desempleo estructural del 7 por ciento al 5 por ciento respectivamente.

Por su parte, los adultos mayores se caracterizan por evidenciar una evolución similar al grupo anterior, pero demostrando problemas de desempleo estructurales. Así, mientras el desempleo de menos de 6 meses pasa del 6 por ciento al 4 por ciento entre puntas de período, los cesantes de más de 6 meses como los desalentados representan el 8 por ciento hacia inicios del ciclo, para caer tan solamente al 7 por ciento dos años más tarde. Este dato permite preguntarse sobre la posibilidad de que en el interior del sector, estén actuando características conjuntas de perfiles determinados (sexo, calificación, etc.) dando lugar a problemas específicos de segmentación en la población.

Finalmente, algo particular se muestra el desempleo entre los menores de 25 años. Tanto el desempleo reciente como el estructural evidencian niveles

más elevados que los otros grupos. El desempleo de tipo reciente, tiene su mayor caída entre fines de 2003 y fines de 2004 donde pasa del 19 por ciento al 14 por ciento, para ubicarse hacia el 2005 en el 15 por ciento. Como evidencian los datos, sería la menor entrada al mercado de los nuevos trabajadores el componente con mayor retracción, estabilizándose en un 3 por ciento. En cuanto al desempleo estructural, se observa una reducción significativa lográndose ubicar por debajo de los valores del desempleo reciente. Así, sumando una caída total de 7 p.p., pasa del 20 por ciento al 14 por ciento en dos años, particularmente por la retracción en los cesantes de más de 6 meses; evidenciándose más allá de esto un problema de tipo estructural respecto de los niveles de desaliento laboral, estables en el 4%.

En síntesis, observamos que entre las cohortes etarias existen oportunidades diferenciales en términos de acceso al mercado, dando cuenta de problemas estructurales no solamente en términos ocupacionales, sino en cuanto a las posibilidades de salir del desempleo.

En busca de una medida más resumida que dé cuenta de las transformaciones y tendencias en la estructura ocupacional, analizaremos a continuación las variaciones trimestrales interanuales para los perfiles ya descriptos. (Cuadro 5 y Cuadro 6)

**Cuadro 5. Variación interanual en la situación ocupacional según sexo.  
GBA, IV 2003- IV 2005**

Situación Ocupacional	Varones		Mujeres	
	IV 04 / IV 03	IV 05 / IV 04	IV 04 / IV 03	IV 05 / IV 04
<b>Total Empleo</b>	<b>14,1</b>	<b>1,7</b>	<b>9,0</b>	<b>4,6</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	17,5	8,2	0,2	25,1
Empleo pleno	15,2	13,2	7,9	29,8
Empleo parcial	27,8	-12,0	-22,5	(5,5)
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	11,4	-3,8	14,1	-5,7
Empleo precario	16,7	1,7	7,8	5,5
Trabajos de indigencia	15,7	-6,6	46,6	-11,2
Planes de empleo	-51,1	(-51,8)	-24,4	(-34,7)
<b>Total Desempleo</b>	<b>-7,4</b>	<b>-18,2</b>	<b>-15,6</b>	<b>-9,1</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	-0,6	-30,1	-17,8	3,0
Cesantes hasta 6 meses	9,0	-31,6	-15,9	5,0
Nuevos trabajadores	(-59,6)	(-4,2)	(-27,6)	(-9,1)
<i>Desempleo Estructural</i>	-15,9	-0,5	-14,2	-16,2
Cesantes más de 6 meses	-22,9	1,9	-21,4	-20,4
Activos desalentados	(14,3)	(-7,3)	(8,4)	(-6,8)
<b>Total PEA</b>	<b>10,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>3,6</b>	<b>2,2</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Variaciones sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

**Cuadro 6. Variación interanual en la situación ocupacional según grupo de edad. GBA, IV 2003- IV 2005.**

Situación Ocupacional	15 a 24 años		25 a 44 años		45 años y más	
	IV 04/IV 03	IV 05/IV 04	IV 04/IV 03	IV 05/IV 04	IV 04/IV 03	IV 05/IV 04
<b>Total Empleo</b>	<b>25,7</b>	<b>-7,0</b>	<b>10,2</b>	<b>1,8</b>	<b>8,4</b>	<b>9,2</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	(37,4)	33,9	9,4	9,2	8,4	16,7
Empleo pleno	(25,3)	49,6	9,3	14,6	15,2	19,1
Empleo parcial	(85,0)	(-8,2)	9,8	-11,7	(-16,1)	(5,2)
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	22,9	-17,7	10,8	-4,2	8,3	3,1
Empleo precario	17,4	-12,4	9,5	8,9	12,9	4,1
Trabajos de indigencia	41,3	-20,6	32,4	-11,1	8,4	7,7
Planes de empleo	-59,9	-39,5	-33,7	(-43,6)	(-17,8)	(-29,3)
<b>Total Desempleo</b>	<b>-16,5</b>	<b>-8,5</b>	<b>-12,6</b>	<b>-19,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-12,9</b>
<i>Desempleo Reciente</i>	-15,2	-2,5	-6,2	(-24,9)	(1,9)	(-27,4)
Cesantes hasta 6 meses	(-2,0)	(1,9)	-5,3	(-26,2)	(1,9)	(-27,4)
Nuevos trabajadores	(-43,0)	(-18,5)	(-31,8)	(25,9)	-	-
<i>Desempleo Estructural</i>	-17,8	(-14,4)	(-18,3)	(-13,7)	(-7,2)	(-1,8)
Cesantes más de 6 meses	-22,1	(-23,5)	(-20,3)	(-15,4)	(-25,1)	(11,8)
Activos desalentados	(-0,1)	(14,3)	(-12,1)	(-8,9)	(53,1)	(-24,3)
<b>Total PEA</b>	<b>9,5</b>	<b>-7,4</b>	<b>7,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Variaciones sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIIIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

La observancia de las variaciones a nivel de la PEA dan cuenta de que mientras los hombres registran un incremento importante de la actividad entre el cuarto trimestre de 2003 y 2004 (11 por ciento) y un leve retroceso entre 2004 y 2005 (1 por ciento), las mujeres sostienen el crecimiento de la actividad, aunque a un ritmo reducido (al 4 por ciento y 2 por ciento, respectivamente). Asimismo, a nivel agregado se destaca el continuo crecimiento (si bien con valores diferenciales) del empleo total y la caída del desempleo total al interior de ambos grupos.

Ahora, según se trata de la población de mujeres o de hombres esto remite a comportamientos diferentes para cada año. Entre el 2004 y 2003, ambos géneros evidencian un crecimiento del empleo total importante. Con valores más elevados entre los varones (14 por ciento), dicho crecimiento se nutre tanto del impulso del segmento primario (18 por ciento), como del secundario (11 por ciento), absorbiendo el mercado de trabajo a quienes se registraban como beneficiarios de planes de empleo, saliendo de esta condición más del 50 por ciento de la población masculina.

Entre estos años, cae la ocupación (7 por ciento) implicando un ingreso a distintos puestos de desocupados estructurales principalmente (categoría que se reduce un 16 por ciento), compensando la tasa general de desempleo que se ve incrementada por el aumento de los desempleados de menos de 6 meses.<sup>23</sup>

En el mismo período, el empleo total entre las mujeres se incrementa a un ritmo menor, si bien considerable (9 por ciento). Se debe destacar que dicho impulso se centra en los empleos de baja calidad (14 por ciento), específicamente aquellos con ingresos de indigencia (47 por ciento). Estos últimos, podrían estar compensando la caída entre los planes de empleo del 25 por ciento. En el interior del segmento primario se da una expansión de los empleos plenos (8 por ciento), pero parecería que al momento, más que una generación neta de nuevos puestos se habría incrementado la utilización de la fuerza de trabajo femenina, en base al aumento de horas trabajadas en los puestos ya existentes.

En base a esto, puede pensarse que la importante reducción entre la población de desocupadas (16 por ciento), recientes como estructurales, estarían ocupándose en empleos de baja calidad y en general mal pagos.

Un año más tarde el mercado de trabajo refleja una dinámica diferente para cada grupo. Los varones registran un incremento en el nivel general de empleo, ahora impulsado casi exclusivamente por el segmento primario (8 por ciento) y particularmente por los empleos plenos (13 por ciento). Por su parte el segmento secundario retrocede en su volumen (4 por ciento), lo cual parece entenderse por la retracción en los puestos de menores ingresos. Sobre esto último podría hipotetizarse un doble desplazamiento respecto de trabajos de poca calidad pero mejor pagos, o incluso un incremento en los ingresos, o una salida del mercado de determinados perfiles alentada por la recuperación en la situación general de las unidades domésticas (fuerza de trabajo secundaria).

En este mismo sentido, cabría preguntarse sobre los desplazamientos respecto de los desocupados, donde un grupo podría haber ingresado al mercado, tal vez en su segmento más dinámico, mientras un segundo grupo habría optado por retirarse.

Por su parte la población femenina, muestra una marcada diferencia en cuanto al comportamiento de la ocupación como el desempleo. En términos de la primera, el nivel general de empleo hacia 2005 es mayor que entre los varones (5 por ciento), casi exclusivamente por el fuerte dinamismo que parece adquirir la demanda de puestos de calidad hacia esta subpoblación (25 por ciento); dado que la lectura que arrojan los datos para el segmento secundario no parece encontrar diferencias con la dinámica asumida para la población masculina.

<sup>23</sup> Los niveles de variación interanual positiva en esta categoría (cesantes de menos de 6 meses), puede estar dando cuenta de tránsitos entre situaciones ocupaciones diversas. Es decir, cabe evaluar la posibilidad de la existencia de ingresos desde la inactividad al desempleo, como de salidas de la ocupación.

Particularmente en lo que respecta al desempleo total, éste disminuye (9 por ciento) impulsado en la caída de su elemento estructural (16 por ciento), contrarrestando el incremento de las cesanteadas de menos de 6 meses (3 por ciento).

Pensar la posibilidad de un mayor dinamismo en la demanda de ciertos perfiles entre la población femenina, podría estar dando cuenta tanto del significativo aumento de los empleos de calidad como de un incremento en la actividad resultante en un aumento en el desempleo reciente.<sup>24</sup>

Si bien los datos presentados se basan en cortes independientes de los perfiles, el recorte de las variaciones en el interior de la población según los grupos de edad permiten configurar preguntas-respuestas posibles a los comportamientos observados.

Brevemente, puede señalarse que las variaciones sobre el total del empleo son más estables entre los grupos de edades mayores. Así, mientras que los jóvenes tienen una fuerte participación en el empleo total entre 2003 y 2004 (26 por ciento), ésta se vuelve negativa al siguiente año (7 por ciento). Por su parte, los adultos encuentran un comportamiento positivo en ambas mediciones (con un incremento del 10 por ciento en la primera observación y del 2 por ciento hacia 2005). Los adultos mayores de 45 años encuentran una variación positiva creciente menor pero constante (del 8 por ciento entre 2003 y 2004, y del 9 por ciento entre 2004 y 2005).

Entre la población de 15 a 24 años tal comportamiento parece comprenderse sobre el impulso general del empleo en ambos segmentos, particularmente en el interior de las ocupaciones de menor calidad. Mas allá de esto, cabe remarcar que hacia fines de 2005, cuando el empleo tiende a retroceder, el grupo encuentra un crecimiento significativo en el interior de los empleos plenos, de modo que la caída general de la ocupación se reduce a la retracción del segmento secundario (18 por ciento) y la caída de la actividad (7 por ciento).

Una evolución similar, aunque menos marcada, se registra entre los grupos en edades centrales. Así, mientras que el segmento primario se incrementa sostenidamente en ambas observaciones (9 por ciento), hacia el 2005 dicha expansión se entendería por el impulso de los empleos plenos que reabsorberían la fuerza de trabajo inserta en el segmento. A partir de esto, se entiende que el freno en la expansión general del empleo se explique por la retracción del segmento secundario, tanto entre los planes de empleo como por la reducción en 2005 de los trabajos de indigencia (11 por ciento).

Por su parte, la reducción de los desocupados entre 25 y 44 años es continua pero su lectura varía considerando el nivel de actividad. La caída ini-

<sup>24</sup> Desde luego, en ningún caso puede descartarse la posibilidad de existencia de tránsitos intermedios, por ejemplo, desde formas de ocupación plena hacia la no ocupación en general, como ingresos por fuera del mercado a la ocupación en forma directa. Cualquier indagación sobre estas hipótesis requiere el tratamiento específico de la información en términos longitudinales.



cial del 12 por ciento se acompaña de una expansión del PEA del 7 por ciento, en tanto que la segunda retracción del 19 por ciento coincide con una contracción de menos del 1 por ciento en el nivel general de actividad. Nuevamente, parece que nos encontramos frente a ciertas limitaciones en la absorción de la fuerza de trabajo, evidenciado en una tendencia de repliegue hacia la inactividad.

Diferente parece ser la dinámica de crecimiento que registran las poblaciones adultas. En este sentido, e incluso siendo un sector particularmente afectado por los problemas de empleo bajo la lógica del modelo de convertibilidad, se destaca un comportamiento estable en la recuperación en su participación en el mercado laboral.

La ocupación, se ve impulsada tanto por su componente primario como secundario, pero la creación de empleos de calidad se muestra siempre más dinámica que los propios del segmento secundario. En un primer momento el segmento primario (8 por ciento), se expande sobre la incorporación de empleos plenos (15 por ciento) como en el incremento de horas en los puestos ya existentes (-16 por ciento), para en un segundo momento crecer (17 por ciento) sobre sus dos componentes (19 por ciento entre los puestos plenos y 5 por ciento entre los puestos parciales).

El período 2004-2005 corresponde con un crecimiento menor del segmento secundario (que en todo momento debe soportar la pérdida de puestos de trabajos creados sobre planes de empleo), pero con una absorción mayor de la desocupación (13 por ciento en el cuarto trimestre de 2005 en relación al 4 por ciento en 2004), en un contexto de creciente actividad (del 7 por ciento y del 6 por ciento respectivamente). Es posible imaginar un ingreso desde la inactividad directa hacia la ocupación entre los mayores, aunque cabe preguntarse de sostener esta hipótesis si de existir estos pasajes todos los perfiles de calificación se encuentran beneficiados.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En forma resumida a partir de los datos presentados puede decirse que la recuperación del mercado laboral en estos últimos dos años se basó en la expansión de la demanda de empleo genuino, incrementando la participación del segmento primario. El crecimiento de los empleos plenos fue sostenido y constante, pero hacia el final de la serie y a la luz de la baja dinámica seguida por el segmento secundario, no logra sostener los niveles de incremento en el empleo total de los primeros años. Esta última tendencia podría estar dando cuenta de una utilización intensiva de la fuerza de trabajo en el sector, partiendo de una redistribución en la participación entre categorías en el interior del mismo, vinculadas básicamente con la extensión de la jornada de trabajo.

Ahora bien, si recordamos que esta expansión de la ocupación centrada en el segmento primario, se entiende principalmente por la demanda privada, la cual constituye el 40 por ciento del empleo del sector, se evidencia la limitación de la recuperación en el mejoramiento en las condiciones de inserción. A esto se suma la evidencia en la estrechez en la flexibilidad del segmento secundario tanto en reconvertir su fuerza de trabajo en oferta laboral hacia el segmento más dinámico, como en sostener nuevas inserciones fundamentalmente entre perfiles desfavorecidos.

La información presentada permite comprender el doble juego entre expansión del empleo y caída de la desocupación. En este sentido y tal vez exceptuando a los activos desalentados, el conjunto de los desocupados parece reducir su participación en el interior de la población activa. Asimismo, cabe remarcar que el conjunto de las mediciones sobre el desempleo de larga duración se ubica por encima del coyuntural, lo cual de persistir la tendencia describiría a un porcentaje importante de la fuerza de trabajo con problemas estructurales de desempleo.

Es así que, un primer elemento que destaca el análisis de la situación ocupacional del conjunto de la población activa del Gran Buenos Aires, es que son precisamente los ocupados en empleos de baja calidad (ya sean precarios o con remuneraciones de indigencia) los menos favorecidos por la recuperación económica, a los cuales se suman una proporción importante de desocupados estructurales. Si a esto se agrega que entre los años finales la expansión del empleo total se limita a la dinámica seguida por el segmento primario, estamos obligados a reconocer que una parte importante de población relegada a una participación residual en el mercado de trabajo, enfrenta límites estructurales para acceder de manera plena de los beneficios de la recuperación económica, más allá de los buenos resultados que muestran las tasas de crecimiento económico y del empleo.

En un contexto donde el mercado de trabajo parece haber encontrado freno en su expansión caben dos observaciones. Partiendo del hecho -ya mencionado- que hacia el último año el crecimiento del empleo se reduce a su segmento más dinámico, debe recordarse en primer lugar, que esto coincide con una reducción en la elasticidad empleo-producto a sus niveles históricos, lo cual nos permite preguntar cuánto más de la fuerza de trabajo podrá absorber el mercado. No solamente en términos de población desempleada, sino principalmente ocupados en puestos de baja calidad.

En segundo lugar, el comportamiento conjunto de los segmentos (freno de los empleos no protegidos e ingresos magros, expansión de los puestos de calidad), caída de la desocupación, retroceso de la actividad, lleva a indagar sobre la existencia de oportunidades equitativas en el acceso a estos (reducidos) trabajos de tipo pleno. ¿Es factible imaginar una selección de perfiles entre la fuerza de trabajo, favorecidos en el proceso?

El trabajo introduce unos primeros cortes sobre dos atributos de la oferta laboral, tradicionales en el análisis de oportunidades de acceso al mercado de laboral. Es así que se observó la estructura ocupacional según el género y la edad. Ambos recortes, se presentaron en forma independiente y permitieron indagar sobre la heterogeneidad de situaciones que atraviesa al mercado de trabajo del GBA. De esta forma, a las desigualdades existentes en términos de segmentación del mercado, se entrelazan desigualdades en las oportunidades entre quienes constituyen la oferta de trabajo sobre la base de estos atributos.

Mujeres y jóvenes han mostrado verse particularmente afectados por estos procesos. A nivel agregado no solamente son quienes mayormente se ven expulsados hacia el desempleo o la inserción en el segmento secundario, sino que en el interior de éste tiene una creciente participación entre los trabajos mal pagos.

Por otro lado, en lo que respecta a su inserción en el segmento primario, ésta es tardía. Bajo un nuevo escenario económico, de lógica diferente a la de una década atrás, se habría dado prioridad a una oferta laboral de perfil más tradicional en términos del mercado de trabajo, en condiciones de acreditar aquellos conocimientos (acumulados en saberes técnicos y experiencia laboral) nuevamente requeridos en el proceso productivo actual.

Es necesario avanzar en la indagación sobre las dinámicas que el mercado de trabajo está asumiendo. En principio la hipótesis de un giro hacia perfiles tradicionalmente favorecidos parece viable. Aquel terreno que algunos grupos como las mujeres parecían haber ganado en los años 1990,<sup>25</sup> en términos de acceso equivalente al mercado de trabajo, parece encontrar su contrapeso en una demanda laboral que bajo una nueva orientación vuelve a optar por una fuerza de trabajo más calificada y que caracterizaría en la población masculina adulta. Tal vez, la segmentación del mercado de trabajo encuentra un doble costo para los sujetos que la soportan, en tanto el acceso limitado a puestos de calidad se daría como producto de una dinámica económica restringida, como en la tenencia de atributos evaluados negativamente.

## BIBLIOGRAFÍA

BECCARIA L. y R. MAURIZIO (2005), "La inestabilidad de las ocupaciones", en Mercado de trabajo y equidad en Argentina, L. Beccaria y R. Maurizio (ed.), Universidad Nacional Gral. Sarmiento, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires.

BOSSO, R. y A. SALVIA (2005), *Crisis del Mundo del Trabajo y Subjetividad*, Ed. Biblos, Buenos Aires.

CASTEL, R. (1999), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Ed. Paidós. Buenos Aires.

----- (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.

CID, J. y J. PAZ (2000), "El tránsito por el desempleo en Argentina. Determinantes y consecuencias sobre el empleo", *paper* presentado en la *Reunión Anual de la Sociedad Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.

CEPA (1993), *Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1988-1992*, MEyOSP, Secretaría de Programación Económica, Documento de trabajo N° 2, Buenos Aires.

DE LA GARZA TOLEDO, E. (2000), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, FCE, México.

ESPING-ANDERSEN, G. (1997), "Welfare Status without work: the impasse of labour shedding and familialism in continental European Social Policy", en *Welfare States in transition. National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publication, Londres.

----- (1999), "Varieties of Welfare Capitalism", en *Social Foundations of post-industrial economies. Comparative welfare regimes re-examined*, OUP.

FÉLIZ, M. y P. E. PÉREZ (2005), "Macroeconomía, conflicto y mercado laboral. El capital y el trabajo detrás de la política económica argentina posconvertibilidad", en *3er. Seminario de Discusión Intensiva de Investigaciones*, Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales, Buenos Aires.

GAUTIÉ, J. (1998), "De la invención del desempleo a su deconstrucción", en Gautié y Neffa (comp.) *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, Lumen-Humanitas, Argentina.

----- (2004), "Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo", documentos para el seminario *Mercados de trabajo, políticas de empleo y protección social*, Documentos para seminarios Nr. 8, Piette, Buenos Aires.

GONZALES, P. y W. MALONEY (1999), *Logit analysis in a rotating panel context and application to self-employment decisions*, Policy Research Working Paper N°2069, The World Bank, Latin America and Caribbean Region.

INFANTE, R. y M. VEGA CENTENO (1999), “La Calidad del empleo: Lecciones y Tareas”, en *La Calidad del Empleo. La experiencia de los países latino-americanos y de los Estados Unidos*, Capítulo I, OIT, Santiago de Chile.

ISUANI, E. A. y M. D. R. NIETO (2002), “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano”, en *Reforma y Democracia* N° 22, Caracas.

LAIS, A. y Ma. E. VALENZUELA (2005), “Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina”, *Revista internacional del Trabajo*, vol. 124, N° 4.

PORTES, A. (1996), “El sector informal: definición controversia y relación con el desarrollo nacional”, en *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la Economía registrada*, FLACSO, México.,

----- (2000), “La economía informal y sus paradojas”, en Carpio, Klein y Novacovsky (comp.) *Informalidad y Exclusión Social*, SIEMPRO-OIT, FCE, Buenos Aires.

ROSANVALLON, P. (2004), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia*, Ed. Manantial. Buenos Aires.

SALVIA A. (2003), “Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación”, en *Revista Herramienta*, ponencias para XXIV Congreso ALAS 2003, Buenos Aires.

----- (2004), “Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social”, ponencia *Jornadas Internacionales Interdisciplinarias ICALA, Trabajo, Riqueza, Inclusión*, Río Cuarto, Córdoba.

SALVIA, A, L. FRAGUGLIA y U. METLIKA (2006), “¿Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina post devaluación?”, en *Revista Laboratorio* Nro.19, Buenos Aires.

SALVIA, A. y A. RUBIO (coord.) (2003), *Trabajo y desocupación*, Programa “La Deuda Social Argentina” I, Departamento de Investigación Institucional, Instituto de Integración del Saber, UCA, Buenos Aires.

SALVIA, A. y I. TUÑÓN. (2006), “Diferenciales de Género en el Ingreso Horario en el Gran Buenos Aires: una desigualdad que perdura a compás de la feminización de la oferta laboral”, s/d.

TOHARIA, L. (1983), *El mercado de trabajo: Teoría y aplicaciones*, Ed. Alianza, Madrid.

TOKMAN, V. (1997), “El trabajo de los jóvenes en el post ajuste latino-americano”, en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, Número 139-140.

----- (2000), “El sector informal posreforma económica”, en Carpio, Klein y Novacovsky (comp.), *Informalidad y Exclusión Social*, SIEMPRO-OIT, FCE, Buenos Aires.

WELLER, J. (2003), *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Serie Macroeconomía de desarrollo Nr. 28, CEPAL.

## ANEXO

**Anexo C1. Participación ocupacional. GBA, IV 2003- IV 2005 (en porcentajes)**

<b>Situación Ocupacional</b>	<b>IV 2003</b>	<b>IV 2004</b>	<b>IV 2005</b>
<b>Total Empleo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	40,9	40,5	44,9
Empleo pleno	32,4	32,6	37,6
Empleo parcial	8,5	7,9	7,2
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	59,1	59,5	55,1
Empleo precario	29,5	29,6	29,7
Trabajos de indigencia	22,7	25,8	22,9
Planes de empleo	7,0	4,2	(2,5)

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Porcentajes sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

**Anexo C2. Situación ocupacional según sector. GBA, IV 2003- IV 2005 (en porcentajes)**

<b>Situación Ocupacional</b>	<b>Sector Estatal</b>			<b>Sector Privado</b>		
	<b>IV 2003</b>	<b>IV 2004</b>	<b>IV 2005</b>	<b>IV 2003</b>	<b>IV 2004</b>	<b>IV 2005</b>
<b>Total Empleo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Empleo Segmento Primario</i>	47,1	55,5	64,1	39,4	37,9	41,9
Empleo pleno	33,9	45,6	53,4	32,0	30,3	35,2
Empleo parcial	(13,2)	(9,9)	(10,7)	7,3	7,6	6,7
<i>Empleo Segmento Secundario</i>	52,9	44,5	35,9	60,6	62,1	58,1
Empleo precario	(13,2)	(11,9)	(11,8)	33,4	32,7	32,5
Trabajos de indigencia	(6,2)	(6,7)	(5,9)	26,8	29,1	25,5
Planes de empleo	33,5	25,9	(18,2)	(0,5)	(0,4)	(0,1)

Nota: " ( ) " Valores porcentuales y variaciones con CV por encima del 10 por ciento de confianza.

Porcentajes sobre valores ponderados con factor de expansión "PONDIO".

Fuente: elaboración propia, sobre datos EPH-INDEC. Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto Gino Germani (FCS-UBA)

## RESUMEN

El presente artículo busca analizar las condiciones de inserción en el mercado de trabajo urbano del Gran Buenos Aires, en el período post devaluación, reconociendo la existencia de un mercado de trabajo segmentado en cuanto a sus rasgos estructurales y modos de funcionamiento.

En este nuevo ciclo de crecimiento y recuperación económica en el cual se observa una reactivación de la actividad productiva y la consecuente generación de nuevos puestos de trabajo, nos proponemos indagar en qué medida la recuperación económica está implicando un cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo y qué tipo de alteraciones se están produciendo en términos de calidad del empleo y en la estructura del desempleo. En tal sentido el análisis se focalizará en el estudio y conceptualización de la problemática laboral a partir del reconocimiento de un mercado de trabajo estructurado en un segmento primario y otro secundario a partir de los cuales se analizará dicha segmentación en términos de calidad ocupacional. Para ello se considerarán por un lado, las diferentes formas de inserción laboral, así como las condiciones productivas e institucionales asociadas a cada inserción, en términos de estabilidad, protección, cantidad de horas trabajadas e ingresos laborales; y, por otro lado las diferentes formas de desempleo, tales como el desempleo de tipo coyuntural y la desocupación de tipo estructural.

El análisis de las distintas formas de empleo y de desempleo se orientará a partir del recorte de perfiles socio-ocupacionales según atributos de género y edad, permitiendo evaluar los cambios ocurridos en la estructura ocupacional durante el período mencionado. Los datos fueron elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua del INDEC, correspondientes al período 4° trimestre 2003 - 4° trimestre 2005, para el Gran Buenos Aires.

## PALABRAS CLAVE

CALIDAD OCUPACIONAL  
MERCADO DE TRABAJO SEGMENTADO  
PERFILES SOCIO-OCUPACIONALES

## ABSTRACT

This article analyses the conditions of insertion in the Gran Buenos Aires labour urban market, in the post devaluation period, admitting the existence of a segmented labour market as regards its structural features and its functional modes.

In this new cycle of economic growth and recovery in which it can be observed a reactivation of productive activity and the consequent generation of new jobs, our purpose is to indagate up to what extent the economic recovery implies a change on the labour market function and what kind of alterations are produced in terms of employ quality and unmenployment structure. According to this, the analyses is focus on the research and conceptualisation of the labour issues going specially in the depth on the subject of employ quality. The analysis focus on the study and conceptualisation of the labour problematic from the recognition of a labour market structured in a primary and a secondary segment, from which segmentation was analysed in terms of occupational quality.

On one hand, we will consider the different forms of labour insertion, as well as the productive and institutional conditions related to each insertion, in terms of stability, protection, amount of working hours and labour incomes; and, on the other hand, the different forms of unemployment, such as the coyuntural and the structural unemployment.

The analyses of the different forms of employment and unemployment will be oriented by the selection of different social and occupational profiles according to attributes of genre and age, allowing us to evaluated the changes which took place in the occupational structure during the above period. The data were elaborated from the Encuesta Permanente de Hogares- INDEC, correspondent to the period between the 4<sup>th</sup> quarter of 2003 and 4<sup>th</sup> quarter of 2005, for the Gran Buenos Aires Area.

## KEY WORDS

EMPLOY QUALITY  
SEGMENTED LABOUR MARKET  
OCCUPATIONAL PROFILES

## PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR EN ARGENTINA: UN MODELO DE POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL

*Alfredo Ramírez*

*Sueñan las pulgas con comprarse un perro.  
Y sueñan los nadies con salir de pobres.  
Que algún día llueva la buena suerte.  
Los nadies, los hijos de nadie, los dueños de nada,  
Los nadies, los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre,  
Muriendo la vida, jodidos, súper requetejodidos  
Que no son aunque sean.  
Que no hablan idiomas sino dialectos.  
Que no profesan religiones sino supersticiones.  
Que no hacen arte sino artesanías.  
Que no practican cultura sino folklore.  
Que no son seres humanos sino recursos humanos.  
Que no tienen cara sino brazos.  
Que no tienen nombre sino número.  
Que no figuran en la historia universal sino en  
la crónica roja de la prensa local.  
Los nadies que cuestan menos las balas que los matan*

**Eduardo Galeano: Los nadies**

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* como modelo de política social universal. El mismo fue implementado en el año 2002 en Argentina, dando respuesta a la grave situación social de aquel momento. Dicha situación tuvo sus orígenes en el modelo neoliberal instalado desde la década de los años 1990. Al tornarse insostenible el mantenimiento de la paridad cambiaria fijada por la convertibilidad, el sistema financiero prácticamente colapsó, llevando, entre otras consecuencias, a la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, la devaluación y default de nuestro país. En

El presente artículo está basado en el trabajo final para optar por el título de Especialista en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Salta, bajo la dirección de Jorge Paz, cuyas observaciones se agradecen.

Alfredo Ramírez es Lic. en Economía, docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy, SIMEL-Nodo NOA.



este escenario, los niveles de desocupación y pobreza, ya elevados, se incrementaron aún más, llevando a vastos sectores de la población a atravesar situaciones de carencia extrema. De ahí surgió la necesidad de implementar un programa que atenuara el impacto de la crisis.

Así, el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* reemplazó al *Plan Trabajar* de la década de 1980, de carácter focalizado, que abarcaba un determinado segmento de la población; fue instrumentado cuando los índices de desocupación treparon a los dos dígitos, producto de las privatizaciones de empresas públicas y de una apertura indiscriminada de la economía, ayudada por la revalorización del tipo de cambio, que tuvo entre otras consecuencias la desindustrialización.

La justificación para implementar un programa social universal como el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* fue, en palabras del presidente de ese momento, Eduardo Duhalde, “que no haya un solo hogar en todo el país que no reciba un ingreso”. Las características del mismo y sus aspectos positivos y negativos son motivo de análisis en este trabajo.

En los puntos 2 y 3 se incluyen las referencias teóricas y conceptuales, en relación con el mundo del trabajo y las políticas sociales. En el punto 4 se describe el *Plan Trabajar* como antecedente previo y comparativo. Dada su importancia, en el punto 5, se analiza el modelo establecido en la década de los años 1990 en la Argentina. El *Programa Jefes y Jefas de Hogar* se desarrolla en el punto 6. En el punto 7, se realiza el abordaje cualitativo con técnicas de entrevistas de conversación y entrevistas en profundidad. Finalmente en el punto 8 se obtienen las conclusiones sobre este programa.

Los objetivos generales planteados para el presente trabajo fueron:

1. reflexionar críticamente sobre las mutaciones en la esfera laboral de las sociedades contemporáneas y su expresión a nivel local;
2. explorar las características del *Programa Jefes y Jefas de Hogar*;
3. detectar los aspectos positivos y negativos del *Programa Jefes y Jefas de Hogar*.

Luego de haber recopilado fuentes secundarias de información, se realizaron entrevistas de conversación a beneficiarios en el inicio del programa, así como también una entrevista en profundidad a un beneficiario (a tres años de ejecución del Programa por parte del Estado y de la obtención del mismo por parte del entrevistado) con el fin de corroborar las conclusiones obtenidas en las entrevistas de conversación en relación con la trayectoria de dicho plan social. Esto se realiza en dos momentos y desde distintos roles, (para el caso del entrevistador), que se explican más adelante.

La metodología tiene un abordaje o un enfoque cualitativo. En este tipo de estudios, el muestreo es teórico y no aleatorio, ya que los casos son seleccionados mediante estrategias de comparación sistemática en función de

los rasgos típicos o atípicos que presentan. La representatividad de los casos en los análisis cualitativos se refiere a la adecuación de la información relevada y las conductas observadas o relatadas.

La muestra en los estudios cualitativos no resulta de un proceso de selección aleatorio de las unidades de análisis que permita generalizar conclusiones para la totalidad de la población. Por el contrario, una serie de criterios sesgan esa selección, a fin de iluminar diferentes facetas del problema en análisis.

Se eligen los escenarios por la pertinencia de los datos que en ellos puedan recolectarse y a los informantes por su conocimiento del escenario y fundamentalmente por rasgos particulares asociados con su experiencia vital. En muchos casos, la elección de escenarios e individuos se debe a motivos más prácticos que teóricos, como la facilidad de acceso a algunos escenarios y la receptividad y cooperación de los entrevistados a brindar información.

La unidad de análisis en este trabajo son los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar y las principales variables bajo análisis son el número y las características de los mismos.

## SOBRE LOS CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En relación con lo que se ha dado en llamar “el fin del trabajo” y “la nueva cuestión social”, se ha desarrollado una abundante literatura a nivel internacional. Méda<sup>1</sup> discute el carácter necesario del trabajo, y postula que tal necesidad es una invención propia de las sociedades modernas. Plantea que deberíamos indagar primero sobre el sentido del trabajo, y luego recién buscar soluciones para el problema del desempleo. Más aún, una sociedad que no está en condiciones de asegurarles el pleno empleo a sus miembros no puede ni debe seguir estructurada en torno del trabajo, sino que debe desencantar al trabajo, liberarlo de toda su carga utópica. Por ello concluye que “...el verdadero problema de nuestra sociedad no es de ninguna manera la escasez de trabajo sino el hecho de que carezcamos de un modo convincente de repartición”.

Gorz<sup>2</sup> analiza las transformaciones sufridas por el trabajo en las sociedades actuales y trata de comprender el porqué de la situación de desvinculación entre el trabajo y la vida, la producción y las necesidades, la economía y la sociedad. Offe<sup>3</sup> muestra cómo el crecimiento económico ha dejado de ser condición suficiente para la creación de empleo, lo que lleva a generar la exclusión social de vastos sectores que no tienen acceso a un trabajo remunerado. Esto cambiaría el eje del conflicto social, que ya no sería entre capital y traba-

1 1998.

2 1991.

3 1992.

jo, sino entre excluidos y no excluidos del mundo del trabajo. Castel<sup>4</sup> señala que recientemente se ha producido una conmoción que afectó particularmente la condición salarial, fruto de la conjunción del “desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo”, a los que se suman “la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados”, así como, “la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, inempleables, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente”. Debido a esta situación que se acaba de describir, “para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio”.

Rastreado los orígenes históricos de la asistencia en Francia, Castel<sup>5</sup> muestra cómo el surgimiento de la sociedad salarial respondió en buena medida a la necesidad de combinar la protección cercana propia de las antiguas comunidades con la economía de mercado. En un principio, la asistencia surge para hacerse cargo de los problemas que en sociedades menos diferenciadas eran asumidos directamente por la comunidad. La existencia de prácticas especializadas genera la necesidad de fijar un criterio para decidir quién recibe ayuda y quién no. Se pueden observar dos criterios: el de la pertenencia comunitaria y el de la ineptitud para el trabajo. Así se circunscribe el campo de lo social-asistencial, excluyendo a las poblaciones capaces de trabajar. El problema aparece con las personas que pueden trabajar, pero son incapaces de bastarse a sí mismas. Al respecto, la pregunta es cómo hacer para que estas personas dejen de solicitar ayuda y sean capaces de subvenir a sus necesidades por sí mismos. Según Castel<sup>6</sup> esta pregunta no tiene respuesta “porque la buena respuesta no está en el registro asistencial sino en el registro del trabajo”. En este sentido, Castel homologa la situación de los mendigos de antaño con la de los excluidos de hoy. En el medio, se ubica el nacimiento, desarrollo, apogeo y crisis de la sociedad salarial.

Luego de la crisis de los años 1930, y con más énfasis en el período que se inicia en la Segunda Guerra Mundial, se impone un modelo de intervención social del Estado que se conoce como Estado de Bienestar. Durante los *treinta gloriosos años* que van desde el conflicto bélico hasta la crisis mundial de mediados de los años 1970, el sistema económico y el sistema político se articulan mediante una nueva relación entre el capital y el trabajo. Tal alianza dio lugar al surgimiento de un conjunto de políticas públicas que aseguraron, durante ese período, que la economía funcionara en niveles cercanos al pleno empleo, con alta movilidad social y una fuerte protección a los asalariados.

El Estado de Bienestar se basó entonces en un consenso acerca de un conjunto de valores, a saber: a) el compromiso de un nivel alto y estable de empleo, que a su vez apuntalaba al sistema de seguridad social; b) los servicios sociales debían ser accesibles a toda la población libremente por su sola cali-

4 1997.

5 1997.

6 Op.cit.

dad de ciudadanos y c) se debía asegurar un mínimo estándar de vida a quienes se encontraran en situación vulnerable, como podía ser la enfermedad, la desocupación o la vejez.

Así, los gobiernos occidentales, durante cerca de treinta años, practicaron políticas keynesianas: los Estados estimulaban la expansión de la producción y de la demanda mediante medidas fiscales y monetarias, redistribuían los ingresos y por medio del gasto público creaban empleo. Fue un Estado dotado de medios de acción y de instrumentos de regulación.

Esta modalidad de Estado se articula con un régimen de acumulación fordista. El modelo fordista va más allá de una nueva forma de organización de los procesos productivos, y estructura tres dimensiones: la organización del trabajo, el régimen de acumulación y el modo de regulación.

Como modelo de organización del trabajo el fordismo se caracteriza por una especialización aún mayor a la del taylorismo, mecanizando el proceso productivo e introduciendo la cadena de montaje. Esto dio lugar a la producción en masa, estandarizada y de bajo precio.

Pero el fordismo era también un régimen de acumulación. Los fuertes incrementos de la productividad que generaba su nueva organización del trabajo, permitían no solamente aumentar la ganancia empresaria sino también otorgar incrementos salariales. Así el obrero se convertía en usuario de la producción en masa y adquiría el estatuto de consumidor de la producción de la sociedad industrial. El fordismo fue de esta manera la articulación de la producción en masa con el consumo masivo, para lo cual el objetivo del pleno empleo que se propone el Estado de Bienestar resulta absolutamente funcional.

Como modo de regulación, el modelo fordista intenta superar las contradicciones entre los intereses empresariales a corto y mediano plazo, para lo cual regulaba la demanda en el interior de cada Estado. Para ello resulta esencial el rol del Estado de Bienestar así como también el sistema de seguridad social que éste desarrolló.

Se ve entonces que el fordismo contribuye a gestar y consolidar el Estado de Bienestar “como forma institucional reguladora, que asumía de manera activa varias funciones: productor de los bienes e insumos que necesitaban las firmas ante las fallas del mercado, prestador de servicios públicos con tarifas a menudo subsidiadas, constructor de la infraestructura económica y social que necesitaban las empresas, promotor de la demanda para asegurar la venta de la producción masiva y por esa vía la continuidad del proceso de acumulación, y finalmente adoptando la forma de Estado Providencia, cumpliendo un papel decisivo en cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo, la codificación de la relación salarial y la protección social”.<sup>7 8</sup>

7 Las expresiones Estado de Bienestar y Estado Providencia se utilizan indistintamente.

8 Neffa, 1999.

La situación anteriormente señalada ya no es la actual. El crecimiento económico no prosigue un ritmo constante. Las transformaciones en el plano de la organización del trabajo y de la sociabilidad obligan a reformular la cuestión social “en los términos del ascenso de una vulnerabilidad de masas que se creía conjurada”.<sup>9</sup> <sup>10</sup> Con el debilitamiento del crecimiento se toma conciencia de la precariedad de ciertas situaciones de trabajo. También “se advertía que la pobreza podría representar no solamente islotes arcaicos en una sociedad consagrada al progreso, sino también depender de procesos relacionados con el empleo; también se comprendía que los problemas planteados por ciertos jóvenes no debían sólo interpretarse en términos de inadaptación personal, y que era preciso tomar en cuenta la situación del empleo y las condiciones de vida. La sociedad salarial empezaba a perder su buena conciencia”. Aparece así una nueva categoría de personas carecientes, que se mueven “en la zona incierta en la cual no hay empleo seguro, ni siquiera para quien querría tenerlo”.

En relación con las políticas sociales, Castel distingue las políticas de integración (que buscan “los grandes equilibrios, la homogeneización de la sociedad a partir del centro”) de las de inserción (que “se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas”). Si bien reconoce que estas últimas “sin duda evitaron muchas explosiones y dramas”, en la cuestión del empleo se enfrentan con un obstáculo esencial: “si la gestión del empleo se confía al nivel local, se debe a que no ha encontrado su solución en otra parte, en el nivel de las políticas globales”. Concluye que el riesgo que se corre en este caso es el de “convertirse en la gestión del no-empleo, mediante la creación de actividades que se inscriban en esa falta, tratando de hacerla olvidar”. Estas características se reflejaron claramente en el Plan Trabajar aplicado en nuestro país.

Las políticas de inserción, que pretendían solucionar esto, y que se prevenían provisionales, se han consolidado progresivamente. Esto, de alguna manera, señala “la instalación en lo provisional como régimen de existencia”.

Se trata de personas “a las que ya no se les podía imputar la responsabilidad de su condición desgraciada. Ellas no tenían la culpa de una situación de no trabajo que no habían elegido, ni se podía tratar de curarlas o rehabilitarlas ubicándolas en una de las categorías clásicas de la ayuda social. Era preciso ayudarlas a reencontrar un lugar normal en la sociedad”. Mediante la inserción se intentaba “construir un proyecto que comprometiera la doble responsabilidad del beneficiario y la comunidad, desembocando en la reinscripción del primero en el régimen común”.

Pero si la inserción social no logra desembocar en la inserción profesional, es decir, en la integración, estas personas quedan condenadas a la

9 Los próximos párrafos se basan también en Castel (1997).

10 Castel, 1997.

inserción perpetua. Un insertado permanente sería “alguien a quien no se abandona por completo, a quien se acompaña en su situación presente, tejiendo en torno a él una red de actividades, iniciativas, proyectos”. Aunque estos esfuerzos no deben subestimarse (representarían el honor, y quizás también el remordimiento de una democracia de “no resignarse al abandono completo de un número creciente de sus miembros cuyo único crimen es ser inempleables”), tienen algo de patéticas. Mientras que el éxito de las políticas de inserción consistiría en su autodisolución, logrando que los beneficiarios (“sujetos a insertar”) se convirtieran en “sujetos integrados”, en la realidad se observa que el número de beneficiarios crece cada vez más. “Para muchos de ellos la inserción ya no es una etapa sino que se ha convertido en un estado”.

Para Castel parece justo y sensato que en una sociedad democrática “quienes han sido derrotados no queden librados a un destino de parias. Ese podría ser el sentido de las políticas de inserción: ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura”. Tales políticas se diferencian así de las políticas clásicas de ayuda social (que paliaban un déficit específico) y de las políticas de integración (dirigidas a todos indiscriminadamente). “Las políticas de inserción se mueven en las zonas particularmente vulnerables de la vida social en las que se han desconectado los normales inútiles, o están a punto de hacerlo”. Luego de analizar los resultados de las políticas de inserción en Francia, después de varios años de haber sido implementadas, Castel concluye que se debe enfrentar cara a cara la posibilidad de que las poblaciones objeto de estas políticas sean “sencillamente inintegrables”. Castel se pregunta, en relación con las políticas de integración que prevalecieron hasta la década de 1970, si las políticas llamadas de inserción están a la altura de las fracturas que se han ahondado, o si la cuestión es modernizar las políticas públicas o disimular sus derrotas.

En la Argentina, como en varios países de América Latina, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones orientado al mercado interno (debido a factores endógenos y exógenos) fue un intento de adoptar el modelo keynesiano-fordista. Pero, a diferencia de lo que sucedió en varios países europeos, dicho modelo nunca logró desarrollarse plenamente en la Argentina, alcanzando solamente un carácter embrionario. Marshall<sup>11</sup> encuentra que este desarrollo fallido para la Argentina, y para los países periféricos en general, se debió a la insuficiencia de los recursos que permitían redistribuir ingresos hacia los sectores más desfavorecidos. Esta insuficiencia puede atribuirse a diversos factores, tales como el lento o nulo crecimiento del producto, la baja tasa de asalarización, los salarios reales estancados, las estructuras tributarias regresivas y el alto nivel de evasión fiscal. A diferencia de otros países periféricos, en Argentina un proceso de industrialización más avanzado y una mayor difusión de las relaciones salariales configuraron demandas sociales más aproximadas a las de los países avanzados, pero debido a las estructuras sociales y de poder no se llegaron a implementar meca-

nismos de redistribución de ingresos hacia los trabajadores como en aquellos países. Además, tampoco se pudo gestar en Argentina el acuerdo social que en los países avanzados permitió la consolidación del Estado Benefactor. Más aún, las conquistas que se habían alcanzado tempranamente en cuanto a intervención social del Estado vinculadas a la educación pública, la atención médica gratuita en hospitales públicos, la reforma universitaria y las leyes laborales favorables a los trabajadores, se fueron deteriorando progresivamente, frente a una demanda creciente. Finalmente, con la implementación de las políticas neoliberales en el último cuarto del siglo XX y con especial énfasis en la década de 1990, se intentó abandonar la mayoría de los esquemas de protección que estaban en la base del Estado de Bienestar.<sup>12</sup>

Para el caso de América Latina se acuñó la expresión Estado de Malestar,<sup>13</sup> que intenta simbolizar el desguace del incipiente Estado de Bienestar “que alguna vez se pensó consolidar en la región, mediante distintos mecanismos, entre los que se destacan el vaciamiento presupuestario, la *descentralización* de servicios, la privatización total o parcial de servicios, la ritualización de los ministerios sociales, la *transferencia* a las Organizaciones No Gubernamentales y a la familia de lo que el Estado es incapaz de realizar, la flexibilización de las relaciones laborales, etc.”.<sup>14</sup>

En el plano local, en relación con la cuestión del trabajo, pueden citarse autores como Nun,<sup>15</sup> quien retoma su tesis de la masa marginal y la vincula con las discusiones en torno del fin del trabajo. Nun señala que a corto plazo se debe plantear no la desaparición del trabajo asalariado, sino “el aumento de las ocupaciones precarias y una estratificación creciente de la fuerza de trabajo”. Esto “nos coloca ante el problema más amplio de la vigencia de los principios igualitarios y de justicia social que se consideran aceptables”. Para el caso de América Latina el énfasis debería ponerse entonces en la desigualdad, y esto requeriría también una expansión de la ciudadanía “real”.

Los problemas de empleo tienen varias dimensiones, que los vinculan a la pobreza y la vulnerabilidad. Kliksberg<sup>16</sup> apunta a que “la desocupación aparece en el centro del proceso de la pobreza. Constituye un epicentro causal del mismo, pero al mismo tiempo se refuerza y alimenta...”. Más aún, señala que “la alimentación recíproca de pobreza y desempleo conduce en definitiva a consolidar el espacio para una situación histórica que los integra y supera: la exclusión”. Peor aún, “la exclusión tiene a su vez una inmensa fuerza auto reproductora”.

En Argentina en la década de 1990, se desarrollaron políticas laborales activas y pasivas. Son políticas pasivas las que “tienen por objeto asegurar

12 Golovanevsky, 2006.

13 Bustelo, 1992.

14 Piola, 1999.

15 1999.

16 1996.

un ingreso a los desempleados, o a los excluidos del mercado de trabajo, sin demandar ningún tipo de acción por parte de los mismos”, mientras que las políticas activas “tienen el objetivo de mejorar directa o indirectamente el nivel de empleo a través de acciones a nivel de la oferta, de la demanda, o de la puesta en relación de la oferta y la demanda”.<sup>17</sup> A su vez, las políticas activas pueden clasificarse en: a) las que intentan mejorar el marco institucional del mercado de trabajo, b) las de capacitación o formación profesional, c) las de incentivos a la generación de empleo en el sector privado y d) las de creación directa de trabajo.

## SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Bustelo<sup>18</sup> señala que, tanto en sus orígenes, como en su desarrollo histórico, la política social tiene como objetivo fortalecer la sociedad y conseguir “equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen”. La política social sería entonces aquella “destinada a construir sociedad y sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa”. Esto nos sumerge en la cuestión de la justicia, y por ello los problemas a los que debe responder la política social son esencialmente de naturaleza moral. En una época caracterizada por la preeminencia de lo individual, de lo privado y de lo grupal sobre lo público, se diluye la moralidad, en tanto expresión del conjunto de valores mínimos consensuados como el bien de todos. La primacía del bien individual se caracteriza por la ausencia de sociedad. Esto hace virtualmente imposible la justicia, ya que ésta implica un conjunto compartido de valores, para lo que se requiere un descentramiento de lo individual que permita una perspectiva moral común. Este sería el gran desafío de la política social hoy.

En términos más generales, cabría distinguir tres modelos de política social:<sup>19</sup> el modelo asistencial, el modelo econocrático y el modelo solidario. El modelo asistencial parte de la idea de la “mano invisible” introducida por Adam Smith, según la cual una sociedad atomística, en la cual cada individuo persigue su propio bienestar, podrá maximizar el bienestar social, solamente guiado por la mano invisible. Según esta concepción habría una suerte de triunfo de los más aptos en la lucha por la vida, por lo que la pobreza no sería sino el resultado de desigualdades de partida, o de ineptitud en la competencia. En este sentido, la pobreza sería *natural*, no debiendo haber preocupaciones por superarla, sino simplemente transferencias de recursos para paliarla. El mercado es el que rige los intercambios, distribuyendo de esta forma los recursos, debiendo el Estado permanecer en un nivel mínimo, para no alterar el libre funcionamiento de las leyes del mercado. Por otro lado, la libertad económica aparece como

17 Cárcar, 1998.

18 1999.

19 Bustelo, 1991.



medio indispensable para la libertad política, por lo que la única forma de no coartar a esta última es reafirmando el mercado. Los servicios sociales no tienen porqué escapar a las leyes del mercado. Los casos extremos de pobreza se solucionan mediante organizaciones privadas de caridad, teniendo un rol central las organizaciones no gubernamentales. Este modelo de política social tiene así sus bases teóricas en los economistas clásicos Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, algunos sociólogos como Spencer y Radcliff-Brown, y en algunos economistas contemporáneos, como Hayek y Friedman. En un plano actual, la responsabilidad de los ineptos o perdedores decae en la sociedad civil y no en una acción centralizada desde el Estado. Su carácter individual es el principal sello de este tipo de política social.

El modelo econocrático se basa en las ideas de Peter Self, quien define a la econocracia como la creencia en la existencia de *test* económicos básicos o medidas económicas universalmente aceptadas de acuerdo con las cuales deben ajustarse las decisiones públicas. En realidad, las diferencias del modelo econocrático con el modelo asistencial de política social no serían de fondo, sino más bien de grado. El criterio de costo-beneficio resulta central en este modelo. Además, el proceso de desarrollo es visto como una sucesión lineal de etapas, siendo los países desarrollados la etapa terminal a la que debe arribarse. En esta concepción, el desarrollo debe ser primero económico, y luego social. Primero hay que crecer, y este crecimiento permite luego difundir y derramar la riqueza hacia abajo. La ocupación tiene lugar central, porque es mediante el empleo que se adquieren los ingresos para el consumo. Las transferencias de ingresos que no pasan por el trabajo remunerado son vistas como una donación asistencialista. La política social en esta concepción es contracíclica. Los servicios sociales deben ser privados y pagos para los sectores de altos ingresos y gratuitos para los de menores recursos, los que deben ser individualizados. El concepto de gasto improductivo en los sectores sociales se transforma en este modelo en inversión social, sobre la base de la teoría del capital humano. Por ello resulta esencial la evaluación del retorno de estas inversiones. Si bien se señaló que este modelo de política social no se diferencia en lo esencial del modelo asistencialista, debe reconocerse que en esta perspectiva econocrática, a diferencia de la anterior, se admite la existencia de imperfecciones o fallas del mercado que el Estado debe corregir. En la Argentina, bajo el gobierno del presidente Carlos Menem, en toda la década de los años 1990, el discurso oficial era que primero debía darse el crecimiento económico, y como externalidad positiva del mismo, se produciría un efecto derrame hacia el resto de la sociedad, etapa posterior en la cual se cubrirían las necesidades después del ajuste social. Este discurso tiene puntos en común con este modelo, donde el desarrollo social es posterior al crecimiento económico.

El modelo solidario agrupa a un conjunto de concepciones heterogéneas, con base en distintos enfoques, pero donde prevalece la idea de maximizar los principios de solidaridad e igualdad social. Se parte del principio de

solidaridad por un lado, y de la satisfacción de las necesidades humanas como motor de las políticas públicas.

El modelo asistencialista parte de un basamento teórico en el que el interés individual es primordial; el modelo solidario reconoce a la solidaridad como un principio organizador de la conducta humana y social con mayor antigüedad que el interés individual. En las comunidades más primitivas este principio está presente. La reciprocidad aparece en la base de las relaciones de familia, parentesco y grupo. En todas las comunidades existen transacciones que escapan a la lógica del mercado, existen espacios no sometidos a la dinámica del mercado y que resultan básicos para la formación del tejido social.

En este modelo se da gran importancia a la distribución del ingreso. La política social aparece integrada a la política económica, siendo el crecimiento económico y el desarrollo social dos procesos simultáneos. La planificación es central en este modelo. Los servicios sociales se proveen fuera del mercado. La comunidad es vista como un actor central, que debe participar activamente, por lo que se favorecen los procesos de descentralización que signifiquen un acercamiento al beneficiario, mejorando la eficiencia y calidad de los servicios.

En los años 1990 la forma de política social que se instaló en toda América Latina respondió al modelo asistencialista.<sup>20</sup> Para Bustelo y Minujin<sup>21</sup> la política social sería el conjunto de instrumentos para implementar distintas modalidades de ciudadanía. Entonces aparece como central la necesidad de discutir modelos de ciudadanía, y por esta vía ver las formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. La relación modelo de ciudadanía y política social permite captar el sentido más profundo de una determinada política social, qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores –el modelo de ciudadanía– como fin. Este punto no es menor ya que distintas formas de la política social pueden aproximarse mucho en el tipo de instrumentos que usan pero tener una estructura de valores y fines muy diferentes. Así, por ejemplo, la descentralización como instrumento de política social puede ser postulada tanto desde un modelo de ciudadanía asistida como en uno de ciudadanía emancipada, y en ambos casos, perseguir fines absolutamente diferentes: en un caso, diluir la “esfera de lo público” a lo “local”, fragmentar la demanda de servicios y restringir la participación de las personas a los problemas específicos que los aquejan, mientras que, en el otro caso, se trata de ampliar los espacios de lo público mediante el ejercicio de una ciudadanía plena y la participación democrática.

Podemos reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina.

<sup>20</sup> Bustelo, 1999.

<sup>21</sup> 1996.

Uno es el modelo de *ciudadanía asistida* (CA) y el otro el de *ciudadanía emancipada* (CE).<sup>22</sup>

El Modelo de CA se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social. Así el Estado debe ser mínimo y no alterar ni interferir sobre el mecanismo autorregulativo básico en el que se encuentran y optimizan socialmente los intereses de millones de vendedores y consumidores, esto es, el mercado. El mercado es concebido como un mecanismo autorregulativo, autónomo de la política y la política social, y además su lógica es hegemónica en la formulación de políticas públicas: por eso siempre hay que “escuchar” a los mercados.<sup>23</sup>

No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del Estado deben ser marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales deben concentrarse (focalizar) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando “redes de contención”, y no sobre la distribución del ingreso. En este punto la política social de CA se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social (de ciudadanía “tutelada” por un “líder”) que ha estado tradicionalmente vigente en América Latina. En los presentes ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado.<sup>24</sup>

Las distintas formas de transferencias de ingreso a los pobres que implican la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social es esencialmente una ciudadanía subsidiada. Desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un desincentivo y, por lo tanto, su uso debe ser marginal y transitorio. Es posible desarrollar políticas de salud y educación estatales mínimas fundamentadas en el capital humano y cuya estructura no escapa a la lógica privada: los individuos invierten en sí mismos calculando el retorno futuro de esas inversiones. También para enfrentar los imponderables y riesgos de la vida, los individuos deben capitalizar parte de sus ingresos en fondos privados o seguros que siguen una lógica actuarial individual. En este punto, la política social “cierra” con la económica ya que provee los fondos necesarios para aumentar el ahorro que se canaliza a la inversión a través del mercado de capitales.<sup>25</sup>

El modelo de CE reconoce otra tradición conceptual, desde los tempranos pensadores utópicos incluyendo los socialistas, y que culmina en los procesos que provocaron el desarrollo del denominado “Estado de Bienestar”; lo cons-

22 Bustelo y Minujin, 1996.

23 *Ibíd.*

24 *Ibíd.*

25 *Ibíd.*

tituye la igualdad social como valor central, entendida principalmente como derecho de las personas –en tanto que miembros/socios de un esquema de cooperación social común– a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad –proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo– y, también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.<sup>26</sup>

Así planteada, la CE es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación mediante la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Y en la comunidad de argumentos hay algunos que son claves para reducir los múltiples aspectos mediante los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permiten a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades. En la CE las personas no son “pacientes” como objetos de tratamiento o intervención pública– sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación no se cuenta de uno a uno, no es una sola, no es única. Implica, como se dijo, una comunidad de argumentos y una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática.<sup>27</sup>

En concreto, la política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial-clientelista, supuestamente “compensadora” del ajuste económico y altamente “sensible” al ciclo electoral. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar *esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso*.<sup>28</sup>

Campione<sup>29</sup> sitúa la década de los años 1990 en una nueva concepción de las políticas sociales, sin aspiración integradora, orientadas a la atención “caso por caso”, donde la universalidad de las prestaciones es reemplazada por el particularismo. Esta tendencia, según Alvarez<sup>30</sup> obedeció a que las políticas universales fueron criticadas por ineficientes e inequitativas, puesto que el gasto público beneficia así también a quienes no lo necesitan. La focalización permitiría una mayor selectividad de los destinatarios, la identificación de los grupos más vulnerables así como una localización más precisa de las necesidades y las políticas destinadas a resolver necesidades más básicas.<sup>31</sup> El *Plan Trabajar* consistió así en un ejemplo de política social focalizada, con

26 Bustelo y Minujin, 1996.

27 *Ibíd.*

28 *Ibíd.*

29 2000.

30 1999.

31 *Ibíd.*

una mirada más restringida sobre la vulnerabilidad social de aquellos años. Con el cambio de énfasis, el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* representa en algún sentido un retorno a políticas sociales de tipo universal, cuyo impacto está recién comenzando a ser evaluado.

## ANTECEDENTES PREVIOS

### AL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR: EL PLAN TRABAJAR

Cuatro son los factores cuyo comportamiento regula en forma inmediata el número y la calidad de los empleos: el crecimiento de la población, ya sea de origen vegetativo o migratorio; la tasa de actividad, es decir, la parte de la población que está en condiciones de trabajar y se manifiesta dispuesta a hacerlo (población económicamente activa, PEA) el crecimiento del PBI y la productividad del trabajo.

Dos fuerzas confluyen en el mercado de trabajo: la disponibilidad de mano de obra y la generación de empleo. La pregunta que surge es si ambas convergen. A nivel teórico se encuentran dos posiciones opuestas: una neoliberal, que sostiene que el desajuste se da por la existencia de mecanismos regulatorios que interfieren la capacidad espontánea del mercado de trabajo para llegar a un equilibrio, y otra que sostiene que el mercado de trabajo por sí solo no corrige los desequilibrios existentes. En el primer caso se recomienda la desregulación del mercado de trabajo, la prescindencia del Estado. En el segundo caso se plantea la necesidad de la implementación de ciertas políticas o formas de regulación que podrían contribuir a reducir los desajustes.

En la Argentina de la década de los años 1990 tuvo preeminencia la primera de las posiciones mencionadas precedentemente, por lo que las políticas aplicadas apuntaron a la denominada flexibilización laboral, y el desequilibrio en el mercado de trabajo se terminó resolviendo mediante desempleo elevado y crónico y el crecimiento del subempleo.

Con el objetivo de paliar la desocupación se implementó a partir de 1996, a nivel nacional, el *Plan Trabajar*.<sup>32</sup> Se trataba de una iniciativa que ofrecía empleo transitorio, cuyos objetivos principales eran proveer una ocupación a personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad y satisfacer necesidades socialmente relevantes mediante la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. El programa se proponía atender los problemas de emergencia laboral provocados por los desajustes en los mercados de trabajo dado por los mecanismos regulatorios de la década pasada y procuraba reducir el impacto en la caída de los ingresos en los hogares de los desocupados más pobres. Se implementó en dos etapas, que recibieron los nombres de *Plan Trabajar I* y *II* respectivamente.

<sup>32</sup> Esta sección está basada en la ponencia "Programa Trabajar en Jujuy: una mirada posible", de Gabriela Sala, Laura Golovanevsky y Alfredo Ramírez, presentada en el 5° Congreso Nacional de la Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Agosto de 2001, Buenos Aires.

El *Plan Trabajar* preveía que los desocupados realizaran una contraprestación, mediante diversos proyectos. Los mismos tenían una duración de tres a seis meses y se ejecutaban mediante organismos públicos nacionales, provinciales, municipales o también organizaciones de la “sociedad civil” sin fines de lucro. Acá toma un papel relevante la sociedad civil, como forma de descentralizar el papel del Estado, considerado burocrático. El Ministerio de Trabajo y organismos internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) financian las asignaciones que perciben los beneficiarios, mientras que está a cargo de los ejecutores la provisión de materiales, maquinarias, herramientas y mano de obra calificada necesaria para la concreción de obras.

En cuanto a la evaluación de sus resultados, estuvo a cargo del Siempro (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales). Con un equipo externo, en 1997 analizó el *Plan Trabajar I*, implementado en 1996. Entre las conclusiones se señala que los ejecutores del programa destacaron su importancia como paliativo para la desocupación, aunque haya existido un desfase entre la necesidad de empleo existente en las provincias y la capacidad del programa para la generación de puestos transitorios de trabajo. Pero la ejecución de las obras de infraestructura comunitaria se vio afectada por las dificultades de los organismos ejecutores para financiar las obras.

Por otro lado, el objetivo de “mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios” no se cumplió, ya que pocos proyectos incluyeron actividades de capacitación, y cuando lo hicieron, las mismas estaban dirigidas a tareas del proyecto que no necesariamente se relacionaban con la demanda potencial del sector privado local. Tal objetivo requería de componentes financieros y de asistencia técnica que no estuvieron contemplados en el programa.

En 1997 y 1998 se implementó el *Plan Trabajar II*, cuya evaluación estuvo a cargo del Banco Mundial en 1998. Dicho organismo consideró que el plan estuvo bien enfocado. Al brindar salarios menores que los del mercado atrajo solamente a los pobres y a los que tenían pocas perspectivas de obtener empleo. La tasa de cobertura alcanzó alrededor de 1 por ciento a 2 por ciento de la fuerza de trabajo total, lo que implicaba llegar a entre 20 por ciento y 30 por ciento de los pobres desempleados.<sup>33</sup>

Los resultados del análisis por los consultores del Banco Mundial estuvieron focalizados a estimar la transferencia de ingresos a la población beneficiaria. Según esta evaluación, el 40 por ciento de los recursos, en promedio, llegaba a quienes se encontraban en el 5 por ciento inferior de la distribución del ingreso, mientras que el 75 por ciento de los recursos había llegado a quienes se encontraban en el primer quintil de dicha distribución. Sintéticamente puede decirse que una alta proporción (del 75 por ciento al 85 por ciento) de beneficiarios del *Plan Trabajar* provenía de familias pobres. Es decir que el plan podría considerarse efectivo en términos de su llegada a la

población objetivo.<sup>34</sup> La transitoriedad y la inserción laboral no sustentable en que se inscribió este programa, no son motivo de análisis de este organismo internacional. Este programa se tradujo en prácticas asistenciales tradicionales con rasgos de marginalidad.

López Zadicoff y Paz<sup>35</sup> encuentran, a diferencia de la evaluación hecha por Jan y Ravallion, que si se normalizan las características de los hogares, igualándolos en dotaciones para combatir la pobreza, la probabilidad de ser pobre de un hogar beneficiario del programa no difiere en nada de la de un hogar no beneficiario (y que desearía serlo). Esto lleva inevitablemente a la pregunta de porqué hogares similares en términos de su probabilidad de ser pobres son objeto de un tratamiento distinto: algunos hogares reciben el plan y otros no. Esto parece vincularse en parte al clientelismo político, que se trata en otra parte del presente trabajo.

El Banco Mundial encontró, entre otras objeciones, que al producirse una competencia entre las distintas municipalidades por los fondos del programa, esto podía dar lugar a una interferencia política. Además, se considera que la experiencia del Plan Trabajar demuestra que la creación de empleo temporal por parte del sector público no puede ser un sustituto efectivo, a largo plazo, de la creación genuina de empleo por el sector privado. Es decir que este tipo de programas solamente puede funcionar como un paliativo para quienes estén buscando un empleo estable.<sup>36</sup>

Dada la crisis del modelo de intervención del Estado de Bienestar, la generación de empleo público como respuesta de carácter permanente al problema del desempleo en la actividad privada, se transforma en la década de los años 1990 en respuestas de carácter coyuntural y transitorio. La limitada duración de la asistencia se vincula con el modelo económico vigente, que entroniza al mercado como único asignador de recursos (negando cualquier posibilidad de políticas activas), y privilegia el pago de intereses de la deuda pública por sobre el financiamiento del resto de las actividades del Estado.

El *Plan Trabajar*, si bien por su nombre y algunos de sus objetivos parece apuntar al problema del empleo, se trata más bien de un caso concreto de política social, de tipo asistencialista, focalizada en una población determinada. En virtud de esto último, la gestión del empleo se confía al nivel local, sin considerar que el empleo es un problema macroeconómico. El plan fija el criterio de la pertenencia comunitaria sobre quién recibe ayuda.<sup>37</sup>

34 Jan y Ravallion, 1999.

35 2004.

36 Jan y Ravallion, 1999.

37 Sala y Golovanevsky (2005) analizan los criterios de asignación de los *Planes Trabajar* en Jujuy durante 1996/97. Al explorar diferentes variantes posibles concluyen que ni la pobreza ni la desocupación fueron los principios que guiaron la distribución de la asistencia. La misma fluyó mayoritariamente a áreas con conductas electorales más previsibles o controlables, en el marco del peculiar sistema electoral encarnado en la Ley de Lemas. En este sentido, las localidades más pequeñas, que resultaron ser, proporcionalmente, las más beneficiadas, son capaces de garantizar la disciplina electoral en una medida que en aglomerados de mayor tamaño

Un aspecto central es que para ser asistido se deben demostrar carencias. Debido a las características de su población objetivo, el *Plan Trabajar* aparece más sometido al riesgo de clientelismo político que otros programas sociales, como los alimentarios. También resulta más difícil evaluar la calidad de la asignación y el impacto de la política. Puede ser entendido como una forma de sacar a los beneficiarios del mercado de trabajo, a diferencia del seguro de desempleo. De esta forma, garantiza por un cierto período no sumar más presión sobre la desocupación.

Para concluir, cabe señalar que en Argentina entre 1989 y 1999 el número de desocupados aumentó de 746.000 a 1.833.000 y la cantidad de hogares con jefes desocupados pasó de 216.000 a 636.000.<sup>38</sup> Ninguna política de inserción parece capaz de revertir esta situación, ni en el corto plazo, ni de manera estructural.

## EL MODELO DE LOS AÑOS 1990

Para entender el marco general de la Argentina de los años 1990, es necesario describir lo que fue el modelo neoliberal y sus características más importantes. Este modelo implementó numerosas transformaciones de tipo estructural, configurando un nuevo mapa económico, social y político de la Argentina. Como antecedente, durante el gobierno militar instaurado en 1976, se intentó aplicar una serie de reformas estructurales con el mismo signo ideológico de las de los años 1990, pero no se logró hacerlo con la misma intensidad que consiguió el gobierno de Carlos Menem. La otra diferencia es que se enmarcó en un proceso con visos de legalidad, porque se trataba de un gobierno democrático.

El modelo puede resumirse en los siguientes aspectos centrales:

*Tipo de cambio fijo, con una paridad 1 a 1 con respecto al dólar*, como meta estabilizadora de los precios de la economía. Al sustentar el valor de la moneda permanentemente (por períodos de inflación), la misma se revaluó y provocó falta de competitividad en la economía frente al resto del mundo. Las tasas de inflación del lapso en estudio, pueden observarse en el cuadro 1. En los primeros años, dadas las tasas de inflación y el tipo de cambio nominal fijo, se dio lugar al atraso cambiario.

*Desregulación del Estado*, cuya justificación era disminuir el nivel de intervención del Estado. La desregulación se concretó sin legislaciones u organismos *anti-trust*. El mercado como asignador de recursos revela la ideología imperante.

no sería posible. Estudiando en particular los conflictos de Mayo de 1997 observan que estos fueron amenazados con la distribución de planes complementarios que se concentraron en las localidades más pobladas. Pero tales incrementos se obtuvieron, con el carácter de complementarios, luego de manifestaciones de protesta que tuvieron la apariencia de "estallidos", cuando en realidad la desocupación y la pobreza que causaron estas manifestaciones tenían un carácter estructural y pudieron haberse detectado con anterioridad.

<sup>38</sup> Ministerio de Acción Social, 2001.

<sup>39</sup> *Clarín*, 4/7/2004.



*Privatizaciones de empresas públicas*, sin desarrollar ningún tipo de regulación y competencia. Dicho proceso transformó los monopolios públicos en privados. Los despidos de personal alcanzaron dimensiones espectaculares, sin ninguna resistencia sindical, eso debido a su disciplinamiento. La eficiencia y la competencia quedó en un segundo plano en varias empresas, y fue asegurada la rentabilidad mediante las tarifas, que en muchos casos financiaron las inversiones.

**Cuadro 1. Tasa anual de inflación (índice de precios al consumidor). En porcentajes**

Año	Tasa de inflación	Año	Tasa de inflación
1990	2.314,0	1995	3,4
1991	171,7	1996	0,2
1992	24,9	1997	0,5
1993	10,6	1998	0,9
1994	4,2	1999	-1,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC)

*Apertura externa indiscriminada de la economía* con un retraso cambiario ya mencionado. Con ello la Argentina abandonó el camino industrial y de desarrollo medianamente autónomo. En el cuadro 2 puede observarse la trayectoria del comercio exterior en la década de los años 1990. Es notorio el papel que juegan las importaciones y su sostenido crecimiento; y por el lado de las exportaciones, las mismas se caracterizaron por productos primarios siguiendo el modelo agro exportador anterior al modelo de sustitución de importaciones. Dentro de estos productos primarios, tuvieron un peso importante los recursos no renovables dependientes de las empresas privatizadas.

*Privatización de la seguridad social*, transfiriendo grandes capitales a grupos de poder económico.

**Cuadro 2. Importaciones y exportaciones en dólares corrientes y como porcentaje del PBI**

Año	Importaciones M ilbnes u\$s	Exportaciones M ilbnes u\$s	Importaciones PBI	Exportaciones PBI
1990	4.077	12.353	2,9	8,7
1991	8.275	11.978	4,4	6,3
1992	14.872	12.235	6,5	5,3
1993	16.784	13.118	7,1	5,5
1994	21.590	15.839	8,0	6,2
1995	20.122	20.963	7,8	8,1
1996	23.762	23.811	8,7	8,7
1997	30.450	26.431	10,4	9,0
1998	31.377	26.434	10,5	8,8
1999	25.535	25.508	9,0	8,1

Fuente: INDEC

### Cuadro 3. Deuda externa bruta argentina (en millones de dólares corrientes)

Fecha	Millones de dólares corrientes
31/12/1995	98.547
31/12/1996	109.756
31/12/1997	124.832
31/12/1998	140.731
31/12/1999	144.784

Fuente: Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica y Regional.

*Endeudamiento externo sin precedentes.* La deuda pública pasó de 63.700 millones de dólares en 1991 (al implementarse el Plan de Convertibilidad) a 144.784 millones de dólares a fines de la década, sin una contrapartida en desarrollo económico.

*Corrupción del Estado* a niveles globales, con nuevas pautas culturales: el éxito sin trabajo, frivolidad, etc. Inéditos niveles de inseguridad y disciplinamiento jurídico al eliminar organismos de control y elevar el número de miembros de la Suprema Corte de Justicia adictos al poder de turno.

*Políticas sociales focalizadas*, tal como el *Plan Trabajar*, cuyos análisis posteriores por organismos internacionales, fueron altamente críticos dada su alta deficiencia y marco de clientelismo político. En el año 1996, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, implementó el programa. Fue financiado mediante partidas del presupuesto nacional y posteriormente mediante créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Es la época de un nuevo fenómeno particular de lucha social: los cortes de ruta permanentes. Este fenómeno arranca cuando se disparan los índices de desocupación y crecen los niveles de pobreza e indigencia. Los cuadros 4, 5 y 6 presentan algunos indicadores sociales:

### Cuadro 4. Distribución del ingreso de la población activa por deciles (Porcentaje acumulado del ingreso total)

Deciles	1991:1	1994:1	1998:1
1	0.47	0.07	0.00
2	3.61	2.65	1.62
3	8.23	6.97	5.31
4	13.61	12.41	10.39
5	20.21	19.08	16.70
6	27.88	26.95	24.39
7	37.34	36.39	33.73
8	49.20	48.28	45.59
9	65.15	64.18	61.97
10	100.00	100.00	100.00
Coefficiente de Gini	0.460	0.478	0.514

Fuente: Danilleta, (2003)

**Cuadro 5. Índices de pobreza y de indigencia  
(Porcentaje de los hogares y de los individuos)**

Encuesta Hogares	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Individuos	Hogares	Individuos
Mayo 91	21,9	28,9	3,6	5,1
Octubre 91	16,2	21,5	2,2	3,0
Mayo 92	15,1	19,3	2,3	3,3
Octubre 92	13,5	17,8	2,5	3,2
Mayo 93	13,6	17,7	2,9	3,6
Octubre 93	13,0	16,8	3,2	4,4
Mayo 94	11,9	16,1	2,6	3,3
Octubre 94	14,2	19,0	3,0	3,5
Mayo 95	16,3	22,2	4,3	5,7
Octubre 95	18,2	24,8	4,4	6,3
Mayo 96	19,6	26,7	5,1	6,9
Octubre 96	20,1	27,9	5,5	7,5
Mayo 97	18,8	26,3	4,1	5,7
Octubre 97	19,0	26,0	5,0	6,4
Mayo 98	17,7	24,3	4,0	5,3
Octubre 98	18,2	25,9	4,5	6,9
Mayo 99	19,1	27,1	5,4	7,6
Octubre 99	18,9	26,7	4,8	6,7

Fuente: NDEC

**Cuadro 6. Evolución de la tasa de desocupación en porcentaje de la PEA.  
Total aglomerados urbanos desde octubre de 1990 a octubre de 1999**

Mes	Tasa de desocupación	Mes	Tasa de desocupación
oct-90	6,3	may-96	17,1
jun-91	6,9	oct-96	17,3
oct-91	6,0	may-97	16,1
may-92	6,9	oct-97	13,7
oct-92	7,0	may-98	13,2
may-93	9,9	ago-98	13,2
oct-93	9,3	oct-98	12,4
may-94	10,7	may-99	14,5
oct-94	12,1	ago-99	14,5
may-95	18,4	oct-99	13,8
oct-95	16,6		

Fuente: NDEC

Este cuadro muestra que la distribución del ingreso empeoró a partir de 1994. A partir de ese año el patrón de acumulación cambia considerablemente, produciéndose una gran concentración donde los mayores deciles se ven favorecidos y la distribución del ingreso cada vez se torna más regresiva.

Damill *et al.* (2003) señalan la importancia que el incremento del desempleo tuvo sobre la desigualdad distributiva según hogares, ya que afectó a los primeros deciles y se mantuvo sin variación en los últimos.

Analizando la distribución del ingreso mediante el Coeficiente de Gini, los datos son contundentes: “En 1974, el Gini de la Capital y el conurbano era de 0,35. Cruzó la marca de 0,40 con la dictadura militar. Actualmente se ubica entre 0,48 y 0,53 si se mide por la población con ingresos o se considera a todos los integrantes de la familia”.<sup>39</sup>

“La desocupación afecta directamente e indirectamente el nivel de pobreza de la población: por un lado, disminuyendo los ingresos medios familiares a partir de la caída en el número de perceptores dentro del hogar; por otro, dado el efecto diferencial entre deciles, impacta negativamente sobre la equidad distributiva y por esa vía, los niveles de pobreza”.<sup>40</sup> También afectó la equidad distributiva un marco tributario completamente regresivo, en el cual el impuesto principal que afecta el consumo (Impuesto al Valor Agregado), fue gradualmente aumentando su carga, mientras que otros tributos, que gravaban consumos suntuarios (tales como el impuesto a las alfombras y otros artículos de lujo) fueron bajando su tasa de contribución.

El fenómeno de la desafiliación se reproduce en el traspaso de una sociedad salarial, con el 75 por ciento de la población activa afectada salarialmente, a convivir con altos índices de desocupación, empobrecimiento y exclusión en amplios sectores de la sociedad.<sup>41</sup>

En octubre del 2002, ya caído el modelo neoliberal y su plan de convertibilidad, el 42.3 por ciento de los hogares y el 54.3 por ciento de los individuos se ubicaban por debajo de la línea de pobreza, esto muestra la gravedad de las consecuencias de este modelo. Es de destacar que a partir de 1994 tanto los niveles de pobreza como de indigencia mostraron una tendencia alcista hasta el final del período considerado. Esto se observa en el cuadro 5.

En la década de los años 1980 bajo el gobierno del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989), en los albores de la recuperación y consolidación de la democracia en la Argentina, los índices de desocupación, tuvieron un mínimo de 3.9 (en octubre de 1983) y un máximo de 8.1 (en mayo de 1989), tomando el total de aglomerados del país. Los desajustes mencionados en el mercado laboral, en los años 1990, se pueden observar en cómo se dispararon las tasas de desocupación y subocupación que se muestra en el cuadro 6.

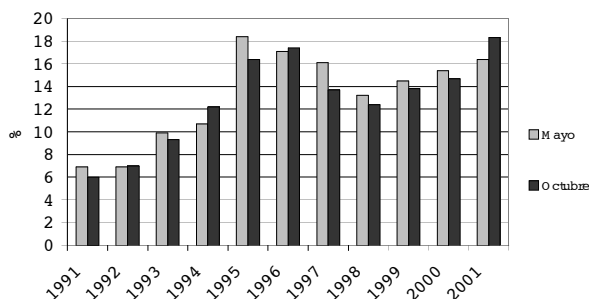
40 Damill *et al.*, 2003.

41 Merklen, 2005.

42 2003.

Gráficamente puede observarse para el total de aglomerados del país:

**Gráfico 1. Tasa de desocupación (En % de la PEA). Total aglomerados del país**



Fuente: INDEC.

El producto bruto interno a partir de 1993 no tuvo un comportamiento creciente en el tiempo con porcentajes negativos. El cuadro 7 permite observar el dispar comportamiento y su posterior caída. En 1998 comienza un fuerte proceso recesivo de la economía.

En resumen entre las consecuencias producidas por este modelo se pueden mencionar: el endeudamiento externo sin precedentes, el empobrecimiento de la población, los graves problemas en el mercado laboral con altos índices de desocupación y sub-ocupación, el desmantelamiento del Estado, la caída del Producto Bruto Interno enmarcado en un proceso de recesión, la desindustrialización y la caída del salario real de la población, entre otras.

Las medidas neoliberales en materia económica suponen un conjunto de acciones compensatorias destinadas a humanizar el ajuste en el plano laboral y social. Todos estos factores llevaron al país a niveles de pobreza e indigencia críticos, con su correlato de anomia social y desintegración. Recuperar el tejido social para superar esta situación, a pesar del cambio de modelo que propone la actual administración nacional, llevará décadas.

**Cuadro 7. Tasa anual de crecimiento del PBI - en porcentajes, medida a precios de 1993**

Año	Tasa anual de crecimiento del PBI	Año	Tasa anual de crecimiento del PBI
1990	-1,3	1995	-2,8
1991	10,5	1996	5,5
1992	10,3	1997	8,1
1993	6,3	1998	3,9
1994	5,8	1999	-3,4

Fuente: NDEC

## EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR

En esta sección se describe el programa social. La justificación de implementar el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* era atender a una gran población en estado de pobreza extrema que había dejado como herencia el modelo neoliberal de comienzos de los años 1990.

Como se señaló en la introducción, este programa social fue llevado a cabo por el entonces presidente Eduardo Duhalde, mediante el decreto 565 del año 2002, después de la caída del plan de convertibilidad, en el contexto de una situación social grave. Es ése el escenario donde se intenta dar respuesta de un modo universal y de inclusión a esta población en estado de vulnerabilidad. En sus inicios comenzó como un intento de programa social universal, pero dejó de serlo en su ejecución, desvirtuando la justificación del mismo plan “que no haya ningún hogar sin recibir ingresos”, debido a que entran otros factores que no solamente requieren que el o la beneficiario/a sea jefe de hogar, fundamentalmente factores de tipo clientelar.

Las características del programa son:

- pueden acceder a este programa, todos aquellos jefes o jefas de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad y que residan en el país. Se hace extensivo en una segunda etapa a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no cuenten con prestación previsional;
- cada titular percibe una suma mensual de 150 pesos;
- para acreditarse la condición de jefe o jefa de hogar desocupado debe presentar una declaración jurada;
- el otorgamiento del beneficio es en forma descentralizada; quienes lo solicitan deben dirigirse al municipio de su zona de residencia;
- para recibir el subsidio tiene que haber una prestación laboral a cambio. Los municipios son los que determinan el tipo de tarea a realizar;
- los beneficiarios pueden acceder a un empleo en la actividad privada, mediante un registro de empleadores dispuestos a contratarlos. El mecanismo funciona así: el gobierno sigue pagando los ciento cincuenta pesos y el empleador se hace cargo de la diferencia salarial hasta llegar al mínimo de convenio. La duración de estos convenios es de seis meses como máximo;
- para la aplicación eficiente del programa se creó un Consejo Nacional integrado por tres representantes de los siguientes sectores: centrales sindicales, organizaciones empresariales, las ONG's, instituciones confesionales y representantes del gobierno. ANSeS lleva el registro nacional de las personas que cobran el subsidio;
- en cada municipio se conforma un consejo consultivo a imagen del Consejo Nacional, a donde cada beneficiario del programa debe dirigirse.

El financiamiento del programa, durante el año 2002, dependió exclusivamente del presupuesto nacional. A partir de la devaluación y su correlato de cambio en la estructura de precios relativos, se establecieron retenciones a las exportaciones de cereales e hidrocarburos, por lo que el gobierno dispuso que contribuyan hasta un 20 por ciento del financiamiento del programa. A partir de 2003 se suscribió un convenio de préstamo con el BIRF para el financiamiento del mismo, por un monto de 600 millones de dólares para dos años de ejecución. Con estos recursos se financia el 30 por ciento del costo anual del plan y el 100 por ciento del programa Componentes Materiales, que más adelante se lo cita como programa articulado al de *Programa Jefes y Jefas de Hogar*. La estructura financiera del programa se observa en el cuadro 8.

### Cuadro 8. Financiamiento del programa

Estructura financiera 2002	
Crédito presupuestario	880 m ilbnes de pesos
Recursos adicionales (decretos de incrementos de gastos y retención a las exportaciones)	1480 m ilbnes de pesos
Estructura financiera 2003	
Presupuesto nacional	3052 m ilbnes de pesos
Fuente externa (BIRF)	504 m ilbnes de dólares

Fuente: Vinocurry Habern (2004)

Éstas son las características principales del programa. Sus aspectos positivos y negativos son motivo de análisis sobre la base de sus pocos años de desarrollo.

López Zadicoff y Paz<sup>42</sup> analizan los determinantes de la participación en el programa, la población elegible y la inserción ocupacional de los beneficiarios del mismo. Sobre el clientelismo político subyacente a este plan, estos autores encuentran, al hacer un análisis de la cobertura periodística de dos diarios importantes nacionales (Clarín y La Nación), que semanas antes de las elecciones de abril del año 2003, fueron asignados 100.000 planes. También destacan que este programa sirvió para que las organizaciones piqueteras o de desocupados, se financiaran con aportes de los miembros de dichas organizaciones (un porcentaje del ingreso mensual que reciben). Dichos aportes son requeridos en forma compulsiva, a cambio de tener la seguridad de recibir el ingreso y la permanencia al plan. Este hecho en sí, hace recordar mediante la historia, la protección del señor feudal con otros matices (punteros políticos, dirigentes piqueteros o barriales).

Las organizaciones de desocupados no surgen a partir de este programa, sino que nacen cuando los índices de desocupación treparon a niveles sin correlato histórico en 1995. En estas circunstancias aparecen nuevos movi-

mientos sociales, que asumen la representación de sectores excluidos por el modelo económico. Tales movimientos funcionan al margen de los sindicatos, no sólo por tratarse básicamente de grupos de desocupados, sino también porque en esos años las fuerzas gremiales habían sido mayoritariamente disciplinadas por el poder político, al cual en general no confrotaron. El clientelismo político mencionado atentó contra la inserción laboral y la capacitación de los beneficiarios.<sup>43</sup> En muchos casos se prefiere un ingreso mensual estable de ciento cincuenta pesos, aunque sea bajo, antes que ofertas laborales provenientes de economías regionales que emplean trabajo temporal, con bajos salarios y sin protección social. También se dan casos de beneficiarios que aceptan trabajar en negro y seguir cobrando el ingreso del plan, lo que lleva a cierta marginalidad, según los autores. La precariedad laboral que conlleva este hecho, se vincula con un Estado ausente y desarmado, que es incapaz de monitorear en forma correcta este plan y de implementar una lucha eficaz contra el empleo en negro.

López Zadicoff y Paz,<sup>44</sup> sostienen que “existen formas autoinducidas que implican que un individuo prefiera no solicitar un plan asistencial, aún sin cláusulas de elegibilidad que lo limiten”. Citan en su trabajo a Moffitt<sup>45</sup> quien desarrolló el denominado *efecto estigma*: “la pertenencia a un plan puede generar en ciertas personas una desutilidad, debida al bajo estatus social que otorgan los planes o al efecto cicatriz que pueden provocar sobre la probabilidad de empleo futuro. Bajo el efecto estigma el perceptor puede tener la sensación de recibir sólo una fracción del beneficio y así la espiga resulta menor que el monto efectivamente percibido”. Dadas las características actuales del mercado laboral argentino, es necesario recalcar que el efecto estigma, según los autores, está inversamente relacionado con tasas de desempleo altas y directamente relacionadas con el nivel educativo. Se podría agregar al análisis de López Zadicoff y Paz para el caso argentino, que la clase media empobrecida, sigue la lógica del efecto estigma sobre todo con el nivel educativo alcanzado de sus miembros. Muchos profesionales prefirieron insertarse en actividades marginales o informales en el sector servicios o comercio (manejando autos o atendiendo quioscos), o incluso emigrar, antes que recurrir a un plan social. En esa década de los años 1990 se da el fenómeno llamado “la fuga de cerebros”, profesionales que no encuentran espacios para insertarse laboralmente en nuestro país.

Del estudio empírico realizado por López Zadicoff y Paz, utilizando la información de la Encuesta Permanente de Hogares, en relación con la participación llegan a la conclusión de que “este plan alcanza a una porción de población no elegible por el programa, un 16 por ciento de los participantes (340.000 personas) recibe el beneficio sin cumplir con los requisitos de admi-

44 2003.

45 1983.



sión al programa. En relación con la composición demográfica de los beneficiarios, el 70 por ciento corresponde a mujeres en edades que rondan entre 20 y 49 años y se encuentran participando en hogares con más niños y adolescentes que el resto de hogares”.

De estos datos surgen dos cuestiones que considero importante señalar. En primer lugar, el alto porcentaje de mujeres participantes, ya que puede considerarse que son mujeres que en su gran mayoría no tenían la posibilidad o intención de inserción laboral (muchas de ellas amas de casa que hubieran permanecido inactivas), y la baja en los ingresos de los hogares sirve como fuerte incentivo a su participación. En segundo lugar, que provengan de hogares con elevado número de niños y adolescentes denota un aspecto positivo del programa. Por otra parte, el comentario anterior se ve contrastado por otro dato que enriquece el análisis: que cuando los autores examinan la posición previa de los beneficiarios en el mercado laboral, encuentran que el mayor porcentaje proviene de la inactividad típica. Otro dato no menos importante es el nivel de instrucción alcanzado, “más del 55 por ciento de los beneficiarios tiene sólo estudios primarios o menos”. Este aspecto imprime la necesidad de un plan de capacitación, para una futura inserción laboral sustentable, cuestión que el programa en la práctica no lo toma en cuenta. Otra de las conclusiones importantes a la que llegan es: “este programa activó fuerza laboral tradicionalmente inactiva e informalizó a independientes y desempleados”. Terminan concluyendo que este programa es mejorable.

Correa y Hermida<sup>46</sup> perciben la existencia de un lazo intrínseco entre el *Programas Jefes y Jefas de Hogar* con la política. Esta percepción la encuentran mediante los relatos de beneficiarios del plan. Esta conexión se da en la contraprestación, en la acción política, en la movilización y en los canales de obtención del plan.

En relación con el clientelismo político, uno de los aspectos negativos del programa, el *Diario Clarín*<sup>47</sup> desarrolló una investigación propia, que amplía los resultados de un estudio de la Unión Cívica Radical de la ciudad de Buenos Aires.<sup>48</sup> Al cruzar información entre la lista de beneficiarios del *Programa Jefas y Jefes de Hogar* y los padrones partidarios en todo el país, encuentran que el peronismo y el radicalismo se llevan la mayor parte de los planes y casi ninguna fuerza política queda afuera. El informe muestra una de las caras más visibles del clientelismo político en el cual está insertado este programa. El dato más revelador es que el 51.6 por ciento de los beneficiarios de dicho programa se encuentra afiliado a partidos políticos, es decir más de

46 2005.

47 11/09/2005.

48 No fue posible acceder al estudio original, pero su importancia se demuestra al ser citado en diferentes medios de comunicación (tales como *Página 12* y *La Gaceta* de Tucumán, entre otros), así como también en otros trabajos académicos, tales como Llano, Mercedes, *La afiliación partidaria y la real participación política en la Argentina*, en [www.cadal.org](http://www.cadal.org).

la mitad de los beneficiarios es afiliado a algún partido político.

La cantidad de beneficiarios del programa según su afiliación partidaria puede observarse en el cuadro 9 donde es notoria la preeminencia del partido justicialista y el partido radical (partidos mayoritarios de la Argentina).

**Cuadro 9. Número de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar afiliados a partidos políticos**

Partido	Nº de beneficiarios	Partido	Nº de beneficiarios
Justicialista	381.601	Nuevo (Corrientes)	6.857
Unión Cívica Radical	190.383	Fuerza Republicana (Tucumán)	6.311
Liberal (Corrientes)	23.996	Demócrata (Mendoza)	5.192
Frente Grande	10.392	Acción por la República	4.849
Socialista	10.251	Recrear	4.828
Mov. Pop. Neuquino	7.174	ARI	4.606

Fuente: Darío Cerón, 11/09/2005.

En este estudio no se consideran los beneficiarios que pertenecen a agrupaciones piqueteras. La concepción de la necesidad del “protector” por parte de los beneficiarios es cultural e histórica y denota un alto grado de incertidumbre y vulnerabilidad. Es el Estado mediante sus instituciones políticas quien mantiene el control social.

Acompañando este programa se crearon los consejos consultivos. En un informe sobre los mismos, Lupica *et al.*<sup>49</sup> describen qué son los consejos consultivos:

- son cuerpos colegiados de participación social;
- están conformados por representantes de organizaciones no gubernamentales, instituciones confesionales, organizaciones de trabajadores, de empleadores y por funcionarios gubernamentales;
- surgieron como mecanismos de control social de los nuevos programas sociales, a partir de la emergencia social, económica y política de fines del 2001;
- su principal función es controlar las acciones del gobierno y la ejecución de los fondos públicos.

Se presupuestaron en el año 2002 para este programa \$3.500 millones de pesos, cubriendo dos millones de beneficiarios. Se constituyeron 1.896 consejos consultivos: 1 consejo nacional, 22 consejos consultivos provinciales, y 1873 consejos consultivos municipales.

Las funciones de los consejos consultivos asignadas son: monitorear la implementación del Programa Jefas de Hogar en sus jurisdicciones; velar por el cumplimiento de los requisitos de incorporación de los beneficiarios al pro-

grama; solicitar, juntamente con el intendente municipal, las altas y las bajas de los beneficiarios; confeccionar la lista única de beneficiarios; evaluar los proyectos de contraprestación; sugerir el destino de los beneficiarios para las actividades de contraprestación; realizar el seguimiento de las contraprestaciones de los beneficiarios; recibir e investigar las denuncias por irregularidades y solicitar las bajas correspondientes de comprobarse las mismas.

En este estudio de Lupica *et al.*<sup>50</sup> se evaluaron los consejos consultivos en cuanto a problemas de representatividad y problemas de gestión. El informe llega a las siguientes conclusiones: “las falencias de los consejos consultivos se potencian entre sí, generando un proceso o círculo vicioso que dificulta el control social de los programas sociales: imposibilidad de cumplir con las tareas adjudicadas, carencia de insumos básicos, disminución del control social, pérdida de incentivos para la participación de la Sociedad Civil, intensificación de la relación de los consejeros con el gobierno por fuera del consejo consultivo, ausencia de poder de decisión, autonomía e identidad”. Dichas conclusiones las resume en la idea de *escaso control social*.

En el ámbito de la provincia de Jujuy hay un informe del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, junto con la Sindicatura General de la Nación realizado en el año 2003, denominado Informe de Auditoría. En el mismo se detectaron innumerables irregularidades, entre ellas el canal que utilizaron los beneficiarios para obtener el plan, la falta de aportes (55 por ciento) de los empleadores por ocupar gente afectada al plan, falta de registros, inexistencia de una informatización sistematizada y unificada, entre otros. Todo ello resalta la falta de control y monitoreo del plan. Esto se ve agravado con la falta de integración en los consejos por las instituciones que fija el programa.

Galasso y Ravallion<sup>51</sup> estudian el impacto y la incidencia de este programa sobre la base de técnicas econométricas, trabajando con datos apareados. Concluyen que, “pese a sus errores al incluir a familias no elegibles y excluir a muchas de las elegibles, el programa contribuyó a reducir el desempleo agregado, compensando además parcialmente a muchos de los afectados por la crisis y reduciendo la pobreza extrema”.

La Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realizó un trabajo de campo en el mes de junio del 2004, a los fines de recoger información sobre los beneficiarios para lograr optimizar las estrategias que implementa el Estado, o facilitar la inserción laboral de los beneficiarios y para mejorar su situación social. En este informe se presenta una síntesis de los resultados de dicha encuesta extraídos de Roca *et al.*<sup>52</sup> Al inicio del lanzamiento del programa el mismo cubría a dos millones de beneficiarios, y en el momento del estudio cubría a 1.6 millones de beneficiarios. La diferencia la adjudican a la recuperación sos-

50 2003.

51 2003.

52 2005.

tenida de la economía y el empleo, al cambio en el patrón de crecimiento (en los años 1990 el sector servicios lideraba el crecimiento, en el 2004 lo hacía la industria manufacturera), a un mejor monitoreo e inserción laboral de los beneficiarios.<sup>53</sup>

Respecto de dicho trabajo, puede agregarse que, cuando habla acerca del liderazgo de la industria manufacturera en el crecimiento económico, esto se debe al cambio de modelo económico implementado a partir del gobierno del presidente Eduardo Duhalde, ya que se pasó de un modelo neoliberal en los años 1990 a un modelo de sustitución de importaciones, favorecido con un tipo de cambio flexible y competitivo. Mejoró el comportamiento de la mayoría de las variables económicas, produciendo un efecto derrame sobre el resto de la economía. Indudablemente esta situación provocó generación genuina de empleo, que absorbió parte de beneficiarios del programa y otras personas que no necesariamente tenían cobertura de algún tipo de plan. Con respecto a un mejor monitoreo del programa, existen estudios e informes que no corroboran esta apreciación. Considero que la disminución de beneficiarios se debe fundamentalmente al cambio de modelo económico a partir de la crisis, y no a una mejor supervisión del programa.

Roca *et al.*<sup>54</sup> también proporciona datos sumamente importantes sobre la población beneficiaria del programa, la cual se revela mayoritariamente femenina (71 por ciento) y relativamente joven: casi la mitad de los beneficiarios tiene menos de 35 años (14 por ciento menores de 25 años y 33 por ciento entre 25 y 34 años). Estos datos corroboran la inclusión de inactivos que, de no ser por la existencia del plan, hubieran permanecido en muchos casos en esa condición, como así también el influjo de los bajos ingresos en los hogares que hace que la mujer se inserte en el programa. En el 2006 se proyecta el cambio de programa social, por un programa que se denominará *Plan Familia*, donde el beneficiario será la madre; está en niveles de estudio su implementación efectiva.<sup>55</sup>

El nivel educativo de los beneficiarios es bajo: el 20 por ciento tiene nivel primario incompleto y el 36.9 por ciento completó dicho nivel. El 25.3 por ciento tiene estudios secundarios incompletos y el 10.6 por ciento lo finalizó. Finalmente, un grupo reducido de beneficiarios (7.2 por ciento) avanzó en estudios terciarios o universitarios. Estas condiciones del nivel de instrucción alcanzado, relativamente bajo, requiere la necesidad de capacitación para inserción laboral futura, en la encuesta hay una predisposición del 80 por ciento de los beneficiarios para capacitarse ya sea en un oficio o continuar los estudios.<sup>56</sup> Esta motivación debería ser aprovechada mediante algún programa de capacitación bien estructurado.

53 Roca *et al.*, 2005.

54 *Ibíd.*

55 *Ibíd.*

56 *Ibíd.*

## Nivel de educación de los beneficiarios del Programa

Primario incompleto  
Primario completo  
Secundario incompleto  
Secundario completo  
Más de secundario

Existe un programa residual (*Programa de Empleo Comunitario* - PEC, que contaba con 200 mil beneficiarios) que al momento de la inscripción no incluía el requisito de tener hijos menores. La encuesta cuyos resultados muestran Roca *et al.*<sup>57</sup> no discriminó entre los beneficiarios del *Programa Jefes y Jefas de Hogar* y los beneficiarios del PEC, ya que el cobro del subsidio de los dos programas se realiza en las mismas bocas de pago y con el mismo tipo de recibo. Por lo tanto, aquellos beneficiarios que declararon en la encuesta no tener hijos menores ni discapacitados, pueden ser beneficiarios del PEC. Además reciben muchos de ellos otro tipo de ayuda como alimentos, asistencia a comedores, entre otros. Este factor implica una superposición de planes sociales, donde existen beneficiarios que reciben ingresos de más de un plan, lo que denota la falta de control sobre los mismos. La unificación de los programas por un programa social de carácter universal puede ser parte de la solución.

Con respecto a la contraprestación que obliga el plan, según el informe de Roca *et al.*,<sup>58</sup> el 80 por ciento de los beneficiarios declara cumplirlo en diferentes tareas. Tan alto porcentaje no parece condecir con la realidad, al ser una pregunta que puede ser falseable (a semejanza de la pregunta sobre los ingresos en la EPH), por lo que requeriría un mayor control por otra vía. En el caso particular de la provincia de Jujuy, hay una ausencia notoria de contraprestación, en muchos casos consentida por el poder político como atenuante de presiones sociales. También tiene un paralelismo con el *Plan Trabajar*, donde los municipios no contaban con materiales para que los beneficiarios pudieran concretar la contraprestación, y la mayoría terminaba limpiando las calles. En San Pedro de Jujuy se dio el caso insólito que las mujeres usaban palas y picos para arreglo de plazas, y los hombres limpiaban calles con ramas de árboles.

Monza y Giacometti<sup>59</sup> plantean que “una característica relevante del Programa es la de tener la naturaleza de un programa de sostenimiento de

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 2003.

ingresos y no estrictamente la de un programa de empleo”. Esta conclusión es sumamente acertada dado que en la práctica, lo único que interesa es que la gente posea ingresos, sin un programa que contemple la capacitación y una futura inserción laboral.

Correa y Hermida,<sup>60</sup> analizan “el fenómeno de la territorialización que imprime el plan, configurando nuevas redes sociales colectivas en el propio barrio alrededor del plan. Refuerza las relaciones vecinales que se reproducen en torno del plan y las actividades que éste promueve”.

Este fenómeno se puede hacer extensivo a los pueblos del interior, construyendo lazos de solidaridad social, de intercambio y de pertenencia. Recordemos que una consecuencia del modelo neoliberal fue romper los lazos de solidaridad social, dejando al mercado la responsabilidad de las relaciones humanas, sociales y económicas. También permite mitigar la emigración a centros urbanos de mayor tamaño, al acentuar el fenómeno de la territorialización. Se puede considerar a este fenómeno como un hecho positivo que da lugar este plan, ya que son conocidas las fuertes migraciones de población del interior a los grandes centros urbanos, fundamentalmente Buenos Aires, cuando las economías regionales decayeron, con sus consecuencias de desarraigo, malas condiciones de vida, desdoblamiento de los lugares de origen, entre otras.

Correa y Hermida<sup>61</sup> encuentran respuestas en sus entrevistados, “todas suelen considerar justa la intervención del Estado, consideran que sus \$150 están justificados por su condición ciudadana”. En realidad lo que encuentran en esa respuesta por parte de los entrevistados es una declamación y reconocimientos de sus derechos como ciudadano. “Es que un Estado paternalista, que durante años apostó al pleno empleo como una cuestión constitucional, como un derecho inalienable de la democracia, hace 15 años ha dejado de hacerlo, y hoy parece exhibir todo el viejo andamiaje de nuevo al camino”. Con este plan, con todos sus errores, se visualiza la reconstrucción de un Estado que durante la década de los años 1990 estuvo ausente y dejó de cumplir sus tareas básicas.

Para el caso de muchos beneficiarios, la asistencia es el refugio primario para su supervivencia, especialmente para los jóvenes, y es el Estado quien debe garantizar su reproducción y existencia social mediante políticas sociales. Esto constituyó la trayectoria laboral de muchos de ellos, los lleva de pasar de una trayectoria laboral formal a refugiarse en el asistencialismo.

## ANÁLISIS CUALITATIVO

El abordaje cualitativo fue realizado mediante entrevistas de conversación a cuatro beneficiarios del programa. A todos ellos se les preguntó sola-

60 2005.

61 2005.

mente el nombre y no el apellido, para preservar su anonimato. Las entrevistas no fueron grabadas, recaudo tomado para no generar ningún temor por parte de los entrevistados. En cuanto al contexto de realización de las entrevistas, las mismas tuvieron lugar en enero del 2004, época en que me desempeñaba como Director de Planeamiento Económico de la Municipalidad de San Pedro de Jujuy. Las entrevistas fueron realizadas fuera del ámbito de la administración municipal. Los beneficiarios entrevistados pertenecen a agrupaciones de desocupados, lideradas por un dirigente cada una de ellas. Las identidades colectivas de los beneficiarios se inscriben más en el conjunto de necesidades que sufren, que en la figura del dirigente.

En los entrevistados se destacan dos visiones contrapuestas: por un lado la necesidad de recibir un ingreso permanente mediante el programa, y por otro lado el ideal de conseguir un empleo formal e insertarse en el mercado de trabajo; ya sea para recibir un mayor ingreso o para atenuar cierta incertidumbre de dejar de percibir el plan dependiendo siempre del puntero político. Debido a que por un lado el plan le da una seguridad y por otro lado denotan cierta angustia de que la voluntad de quien lo concedió cambie.

Manifiestan extrema desconfianza hacia el consejo consultivo, el mismo es manejado discrecionalmente por el intendente de turno, sin tener representación los sectores u organizaciones sociales. Se manifiestan contrarios a ser manejados por la municipalidad, adhiriendo al representante de algún partido político o alguna organización piquetera de quienes recibieron su respectivo plan. Quienes negocian favores mutuos, son los jefes de algunas organizaciones de desocupados, mientras que otras (muy pocas) no acuerdan con el intendente, de allí el uso discrecional en la entrega de bolsones de mercadería y permanentes conflictos traducidos en cortes de ruta.

La contraprestación del plan no es realizada por los entrevistados, la tarea a la que están obligados a realizar, es concurrir a algún acto de apoyo o algún corte de ruta cuando lo solicite el referente de la agrupación en la que están representados y en alguna de ellas o en el tejido municipal deben entregar entre un 25 o 30 por ciento del ingreso del plan. No reciben ningún tipo de capacitación, y es manifiesto el deseo de realizarla por parte de ellos, pero no encuentran ningún canal de concreción.

Algunos realizan tareas informales, tales como changas, ferias u otros trabajos precarios, para aumentar sus ingresos. Lo realizan en forma discontinua, en función de la demanda escasa del mercado local. Esa posibilidad se viabiliza dado que los empleos son no registrados. Algunos viajaban a distintas ciudades por la rotación de cultivos, el plan desalienta la emigración y facilita una mayor integración familiar.

Ante el lanzamiento del *Plan Manos a la Obra*, "Componentes materiales tipología VI", que ofrece mediante proyectos asociativos, la creación de microemprendimientos que asegure la inserción definitiva en el mercado de

trabajo, fue fuertemente rechazado en esta localidad por parte de los beneficiarios del plan, por la representación de que a partir del mismo iban a perder el ingreso mensual, a pesar de que este programa le aseguraba su permanencia hasta que la actividad sea sustentable en el tiempo. Por un lado no se especificaba taxativamente el momento, con lo cual deja un margen a la discrecionalidad. Por otro lado tanto los dirigentes de las organizaciones como el ejecutivo municipal, trataron de desalentarlos porque de esa forma perdían poder político, al perder beneficiarios del programa, y por ende futuros votantes.

Para situar otro momento de la trayectoria del programa, y desde otro lugar como observador, realicé con posterioridad (ya fuera de la función pública) una entrevista de cotejo a un beneficiario del programa. Esta nueva entrevista tuvo un doble objetivo: incorporar una perspectiva dinámica, por un lado, y tratar de evitar la existencia de un posible sesgo en el análisis (debido al cargo de autoridad en el caso de las entrevistas anteriores), por el otro.

Natalia tiene 23 años e ingresó al programa hace dos años después de tener un bebé mientras estudiaba en la universidad estatal en primer año de la carrera de Comunicación, ayudada por sus padres.

*¿Cómo ingresaste al plan?*

*“Yo ingresé al plan por un partido político, mis padres no podían mantenerme mucho, y mi marido no tenía trabajo porque estudiábamos los dos cuando nos hemos dado cuenta que había quedado embarazada”* contesta Natalia.

La seguridad que les brinda este subsidio todos los meses es un factor determinante. Manifiesta su temor a dejar de percibirlo. Dos sentimientos contrapuestos: seguridad y miedo. La falta de oportunidades de trabajo formal e ingresos que brinda el medio local, empuja a muchas personas a recurrir al plan.

*¿No pensaste en algún trabajo que reemplace el plan?*

*“A veces cuando puedo dejar a mi nena con mi mamá, limpio alguna casa, lo que pasa es que acá no hay trabajo.... También me gustaría seguir alguna carrera terciaria acá pero no puedo, tengo que ir a cumplir las cuatro horas en una asociación de madres solteras. Ahí hacemos algunas artesanías y después tratamos de venderlas. A las ocho de la noche tengo que ir al partido a las reuniones, a ver si consigo algo después”*

La entrevistada resalta el deseo de capacitación, que el plan no se lo da o no se lo instrumenta en esta ciudad. El clientelismo forma parte de la vida del beneficiario con sus obligaciones que estipula el mismo.

*“El estar con otras compañeras en lo mismo, me hace sentir que no estoy sola, nos ayudamos y compartimos nuestras penas y alegrías. Nunca había pensado que me iba a hacer amiga de tantas...”*

Este es uno de los logros del plan, que construye lazos de solidaridad a partir de la necesidad de supervivencia. Esto es lo que Marx en “El Capital”, llama la necesidad de existencia física, en este caso no proveniente de una acti-



vidad sino de un ingreso asistencial con contenidos simbólicos distintos.

Su situación es una más de las tantas personas que viven del plan, con una problemática similar, en referencia a sus necesidades, sus miedos y deseos de un mundo más agradable para sus vidas. Con esta entrevista quedan corroboradas las mismas cuestiones o situaciones que viven sus beneficiarios, en distintos momentos del programa.

## CONCLUSIONES

El Plan Jefes de Hogar permite la reproducción de lazos de solidaridad y genera un modo de inserción social basado en la inscripción barrial o territorial, espacio donde se dan distintas interacciones. Los lazos de solidaridad rompen con la lógica individualista de los años 1990, para atravesar una lógica desde lo colectivo.

No puede dejar de analizarse este programa desde las limitaciones impuestas de su contexto histórico. Dio respuesta inmediata a la situación social explosiva en que se encontraba el país a partir de la crisis.

Los inactivos permanentes lograron mediante el mismo una precaria inserción que, de no haberse implementado este programa, no hubieran obtenido. Además, muchas de estas personas inactivas consiguieron reforzar el ingreso del hogar. En su mayoría el plan actuó como modo de refugio o espacio simbólico de una necesaria contención social en un contexto de extrema pobreza y exclusión social.

El clientelismo político actúa como generador de situaciones de dependencia y no permite una inserción completa en el campo laboral, haciendo menos efectivos los resultados del plan y condicionando los derechos de las personas.

La contraprestación no se realiza en la totalidad de los casos, como estipulan los requisitos del programa. Muchos intendentes no obligan a realizarla, a cambio de evitar protestas, conflictos y obtener medios de manipulación política. Además, en muchos casos los municipios no tienen los insumos necesarios para que los beneficiarios realicen las diferentes tareas (al igual que sucedía con el *Plan Trabajar*).

Este programa no brindó los canales de capacitación, de otra forma hubiera contribuido a mayores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Los consejos consultivos no cumplieron las funciones estipuladas por el plan, entre las más importantes, contar con representación de todas las organizaciones civiles. De allí que el control de gestión se vio ausente.

Un deteriorado funcionamiento del poder de policía del trabajo provoca que una persona cobre el beneficio y trabaje en negro simultáneamente. Existen otros casos donde se observa superposición de planes sociales, posibilitada por una deficiente supervisión estatal. Esto se puede resumir en falta de control y monitoreo eficiente del programa.

Este programa social puede ser reformulado en su perfil y en sus instrumentos para que en la práctica tenga un carácter universal, permita la inserción no precaria del trabajo y conduzca a una reproducción social inclusiva con el poder integrador del Estado.

Las políticas de inserción que menciona Castel, han demostrado en nuestro país la permanencia de lo provisional como régimen de existencia. Más allá que un tercio aproximado de los beneficiarios supuestamente se insertó y quedaron desafectados del plan; a tres años de su implementación la cifra es pobre. Si a ello sumamos otros planes focalizados, la transitoriedad tiende a convertirse en permanente. Desde el *Plan Trabajar* hasta la fecha no hay variantes en cuanto a políticas focalizadas sustentadas en el tiempo, con la diferencia de que el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* cubre una población mayor en un contexto más grave. La perpetuidad de la transitoriedad trae frutos al poder político con el clientelismo a que son sometidas estas personas.

Las políticas activas que surgen como necesidad según Cárcar,<sup>62</sup> como emergente de este programa se podría dar en tres direcciones: la primera sobre la mejora del marco institucional del mercado de trabajo, pasaría por un mayor control del poder de policía de trabajo, para evitar el empleo en negro y por otro lado revisar algunas leyes de flexibilización laboral implementadas en los años 1990, cuyo resultado no fue el aumento de empleo sino una mayor precariedad laboral. La segunda, referente a la capacitación para dar mayores herramientas es vital en un marco macroeconómico actual que favorece tal factor. La tercera, referente a los incentivos, pasaría por un mayor apoyo a las pequeñas y medianas empresas, dado que las mismas son las mayores generadoras de empleo. Finalmente, la cuarta, según la cual el Estado debería retomar las riendas de las políticas de empleo, generando propuestas que superen el mero paliativo encarnado en el *Plan Trabajar* o en *Programa Jefes y Jefas de Hogar*, con la creación directa de empleo, posible por diferentes vías, lo que conllevaría una nueva reformulación del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Sonia (1999), "Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política para los excluidos", en *Umbrales, Revista de Postgrado en Ciencias del Desarrollo* N° 6, Maestría en Desarrollo Humano, La Paz, Universidad de San Andrés.

BANCO MUNDIAL (1999), "Un pueblo pobre en un país rico. Informe de la pobreza en Argentina", bajo la dirección de Norman Hicks. Página web del Banco Mundial.

BARBEITO, Alberto y Rubén LO VUOLO (1995), "La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina", UNICEF / CIEPP / LOSADA.

BUSTELO, Eduardo (1991), "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social", en *Política Social y pobreza en la Argentina*, Bogotá, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

----- (1992), "La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina", en Minujin, Alberto (comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF / LOSADA.

----- y MINUJIN, Alberto (1996), "La política social esquiva", en *Revista de Ciencias Sociales* N° 6, Universidad Nacional de Quilmes.

----- (1999), "Pobreza moral. Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible", en *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social*, Número 1, Octubre de 1999.

CARCAR, Fabiola (1998), "Políticas laborales implementadas en la Argentina y su relación con las grandes empresas", en Nochteff, Hugo, editor, *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, FLACSO / EUDEBA.

CASTEL, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Bs. As., Editorial Paidós.

CORREA, Eugenia y Mariano HERMIDA (2005), "Vivir del plan. Estudio de caso de jóvenes beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar del Barrio de Rafael Castillo de la Provincia de Buenos Aires: experiencias de vida en torno a planes sociales", ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. En CD, ISBN 987-98870-2-6, Bs. As.

DAMILL, Mario, Roberto FRENKEL y Roxana MAURICIO (2003), "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa", CEPAL, Volumen 135, Sgo. De Chile. ISSN: 1564-4197.

GALASSO, Emanuela y Martín RAVALLION (2003), "Protección Social en la Crisis: El Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina", Banco Mundial, Documento de Trabajo, World Bank Policy Research Working, Paper 3165, Washington D.C.

GOLOVANEVSKY, Laura y Alfredo RAMÍREZ (1999), "Transformaciones laborales en los '90: algunas observaciones para el caso de

Jujuy”, ponencia presentada en “Encuentro de Fin de Siglo. Latinoamérica, Utopías, Realidades y Proyectos”, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta.

GOLOVANEVSKY, Laura (ms), *Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI*, Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Economía, Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Adriana Marshall. Junio de 2006.

GORZ, Andre (1991), *Metamorfosis del trabajo*, Madrid, Editorial Sistema.

GUBER, Rosana (1991), *El salvaje metropolitano*, Bs. As., Editorial Legasa.

JALAN, J. y M. RAVALLION (1998), “Income Gains to the Poor from Workfare and their Distribution: Estimates from Argentina’s Trabajar Program”, Banco Mundial, Policy Research Working Paper 2149, The World Bank, Washington D.C.

KLIKSBERG, Bernardo (1996), “El círculo perverso. Pobreza y desocupación en Argentina”, en *Revista Encrucijadas* (UBA), Año 2, N° 4, Mayo.

LEVIN, Silvia (1997), “El concepto de pobreza en la política social argentina”, en Firpo, Arturo (comp), *Nuestra pobreza*, Rosario, Editorial Fundación Ross.

LÓPEZ ZADICOFF, Pablo y Jorge PAZ (2003), “El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo”, Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA.

----- (2004), *Avus, el Genio y Silverix (El Programa Jefes de Hogar: Evaluación de objetivos)*, ponencia presentada en la *Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bs. As.

LUPICA, Carla, Mariano BOSAZ, Jessica MALEGARIE y Roxana MAZZOLA (1993), “Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos – Programa Jefes y Jefas de Hogar”. [www.gruposophia.org.ar](http://www.gruposophia.org.ar).

MARSHALL, Adriana (1988), *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires, Editorial Legasa. (Colección Nueva Información)

MÉDA, Dominique (1998), *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, Editorial Gedisa, Barcelona.

MERKLEN, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. (Argentina 1983-2003)*. Editorial Gorla, Bs. As.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Sindicatura General de la Nación, (2003), “Informe de Auditoría”.

MOFFITT, R. (1999), *Demographic Change and Public Assistance Expenditure*, Working Paper 6995, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

MONZA Alfredo y C. GIACOMETTI (2003), “Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar” Argentina-OIT

NEFFA, Julio César (1999), "Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos", en De la Garza, Enrique (comp.), *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, Colección Grupos de Trabajo / CLACSO, Buenos Aires.

NUN, José (1999), "El futuro del empleo y la tesis de la tasa marginal", en *Desarrollo Económico* N° 152, Enero-Marzo.

OFFE, Claus (1992), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza Editorial, Madrid.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999). Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) [www.oit.org](http://www.oit.org)

PANAIA, Marta y Verónica BUDICH (1999), "El uso de la biografía en la captación de trayectorias laborales", ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Concepción, Chile, 1999

PIOLA, María Eugenia (1999), "La exclusión social en Argentina: novedades y perspectivas", en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 45 (25), Universidad de Barcelona. *Iberoamérica ante los retos del siglo XXI*. Número extraordinario dedicado al I Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).

RAMÍREZ, Alfredo y Laura GOLOVANEVSKY (2000), "Políticas neoliberales de los '90: su impacto sobre la actividad azucarera. El caso del departamento San Pedro (Jujuy)", ponencia presentada en las VI Jornadas de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades, U.N.Ju.

ROCA, Emilia (2004), "Segundo relevamiento sobre los Perfiles socio laborales de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados", ponencia en IDES.

ROCA, Emilia, Lila SCHACHTEL, Fabián BERHO y Marcelo LANGIERI (2005), "Resultados de la segunda evaluación del Plan Jefes de Hogar e inserción de los beneficiarios en empleos registrados", ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.

SALA, Gabriela y Laura GOLOVANEVSKY (2005), "El Programa Trabajar en Jujuy: una mirada posible", en *Población y Sociedad, Revista de la Fundación Yocavil*, Volumen 10/11, San Miguel de Tucumán.

VINOCUR, Pablo y Leopoldo HALPERÍN (2004), "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa", en *CEPAL-Serie Políticas Sociales*, N° 85, Santiago de Chile.

## Artículos periodísticos

SAVOIA, Claudio y Pablo CALVO (2005), "Informe exclusivo. La Cuestión Social: dato que revela una de las caras del clientelismo político. Planes sociales: más de la mitad son para afiliados a los partidos". *Diario Clarín*, 11/09/2005.

## RESUMEN

El *Programa Jefes y Jefas de Hogar* fue implementado en el año 2002 en Argentina como respuesta a la grave situación social de aquel momento. Este trabajo se propone analizar sus resultados hasta el año 2005, utilizando datos de fuentes secundarias y apelando a metodologías cualitativas (técnicas de entrevistas de conversación y entrevistas en profundidad) para la generación de datos primarios. Como marco del análisis, se reflexiona sobre las mutaciones en la esfera laboral en las sociedades contemporáneas y su expresión a nivel local. Se exploran las características del *Programa Jefes y Jefas de Hogar* como modelo de política social universal, destacando los aspectos positivos y negativos del mismo. Entre los primeros se señala que dio respuesta inmediata a la situación social explosiva en que se encontraba el país a partir de la crisis. Los inactivos permanentes lograron una precaria inserción laboral que de no haberse implementado este programa, no hubieran obtenido; muchas de estas personas inactivas, además, consiguieron reforzar el ingreso del hogar. El plan actuó como modo de refugio o espacio simbólico de una necesaria contención social en un contexto de extrema pobreza y exclusión social. Entre los aspectos negativos del programa se encuentra el clientelismo político, que actúa como generador de situaciones de dependencia y no permite una inserción completa en el campo laboral, haciendo menos efectivos los resultados del plan y condicionando los derechos de las personas. Además, el programa no brindó los canales de capacitación que hubieran contribuido a la generación de mayores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Los consejos consultivos no cumplieron las funciones estipuladas por lo

## ABSTRACT

The *Programa Jefes y Jefas de Hogar* was introduced in 2002 in Argentina as a response to the severe social situation at that time. This paper aims to analyze some of this program's results up to year 2005, based on secondary data sources and resorting to qualitative methodologies (conversation interviews and depth interviews techniques) to generate primary data. As a framework to the analysis, the paper includes a brief review about changes in labour features in contemporary societies and their local expression. The *Programa Jefes y Jefas de Hogar* features as a model of universal social policy are explored, focusing on its outstanding positive and negative characteristics. Among the first it can be pointed out the fact that it gave an immediate response to the explosive social situation the country was going through since the 2001 crisis. People who were not active (regarding to the labour market) achieved through the program a precarious insertion which they wouldn't have obtained had the program not been introduced. Besides, many of this people were able to increase their households' incomes. The program mainly acted as a shelter or a symbolic space for social inclusion in an environment of deep poverty and social exclusion. As a negative feature, political clientelism is mentioned, which generates dependency relationships and doesn't allow a thorough insertion in the labour market, making the results of the program less effective and conditioning people's rights. Besides, the program did not offer the means for people to acquire abilities, otherwise it would have contributed to larger possibilities for them to obtain jobs. The consejos consultivos did not fulfill the assigned functions, so the management

que el control de gestión se vio ausente. También, aunque no atribuible de manera directa al plan, un deteriorado funcionamiento del poder de policía del trabajo provoca que una persona cobre el beneficio y trabaje en negro simultáneamente, además de existir casos en los que se superponen distintos planes sociales, situación posibilitada por una deficiente supervisión estatal.

El *Programa Jefes y Jefas de Hogar* se inscribe en la lógica de las “políticas de inserción” señaladas por Castel, que instalan la permanencia de lo provisional como régimen de existencia. La perpetuación de la transitoriedad trae frutos al poder político mediante la creación y afianzamiento de relaciones clientelares, a las que da sustento económico. Entre las conclusiones se destaca que el *Programa Jefes y Jefas de Hogar* permite la reproducción de lazos de solidaridad y refuerza un modo de inserción social basado en la inscripción barrial o territorial. Los lazos de solidaridad rompen con la lógica individualista de los años 1990, sustentando una visión desde lo colectivo y valorizando sus aspectos positivos. Finalmente, se sugiere que el programa social puede ser reformulado en su perfil y en sus instrumentos para que en la práctica tenga un carácter universal, permita la inserción no precaria del trabajo y conduzca a una reproducción social inclusiva con el poder integrador del Estado.

control did not exist. Although not due to the plan, it also happened that some people collected the benefit and had a job (without social benefits) at the same time, or received benefits in different programs. All this situations are possible due to an ill-functioning of control mechanisms, both in the labour market and in social policies.

The *Programa Jefes y Jefas de Hogar* enrolls in the insertion policies pointed out by Castel, which make the transitory as a permanent way of living. The perpetuation of what should be transitory gives profits to the political power, establishing and supporting political clientelism, to which it gives economic sustenance. Among the conclusions it stands out that *Programa Jefes y Jefas de Hogar* allows to reproduce solidarity ties and reinforces social insertion based on neighbourhood. Solidarity ties break the individualistic logic of 1990, feeding a collective sight. Taking into account its positive features, it is suggested that the social program could be modify in its profile and its tools to achieve in practice universality and not precarious labour insertions as well as to drive to a inclusive social reproduction based on State's integration forces.

## PALABRAS CLAVE

PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR  
POLÍTICA SOCIAL  
ARGENTINA

## KEY WORDS

PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR  
SOCIAL POLICY  
ARGENTINA

## **EL TRABAJO, FACTOR CLAVE EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL. VILLA DE MERLO (SAN LUIS)**

*María Evelyn Becerra*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, presenta un estado de avance del estudio que se está realizando sobre el proceso de desarrollo local en la Villa de Merlo, mediante el análisis de las principales variables involucradas en una estrategia de esta naturaleza. Hasta el momento, de conformidad con el comportamiento de las mismas, se puede vislumbrar que en este territorio se hallan presentes significativas condiciones de posibilidad para consolidar un proceso de desarrollo endógeno, principalmente aquéllas de carácter económico, como consecuencia de un aumento vertiginoso de la actividad turística, que incluye entre otros aspectos, importantes inversiones privadas foráneas y públicas supramunicipales.

Sin embargo existen diversos obstáculos a superar, que requieren de una decidida intervención estratégica y planificada. En particular, en el análisis del comportamiento de un factor clave en cualquier estrategia de desarrollo local –el trabajo y la empleabilidad– se advierte que la creciente dinámica económica operada en los últimos tiempos, aparece al menos como insuficiente para absorber la oferta de trabajadores, provocando un desequilibrio cuantitativo y cualitativo en el mercado de trabajo local.

El presente documento tiene como objetivo profundizar en el análisis del comportamiento del mercado laboral local e indagar sobre la existencia de alternativas que permitan actuar sobre el mismo, a fin de contribuir al mejoramiento del trabajo y la empleabilidad en la localidad.



## ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

### Desarrollo Local

Gallicchio<sup>1</sup> haciendo referencia a Albuquerque,<sup>2</sup> expresa que los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos, y el estado central y las grandes empresas como agentes centrales, y se pasa a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del estado central y del sistema productivo. Podría decirse que por desarrollo local se entiende un proceso o conjunto de políticas públicas dadas por los municipios a partir de la globalización y de la reforma del Estado que tuvieron y tienen implicancias económicas, sociales y administrativas.

Para Gallicchio por desarrollo local se entiende un proceso sostenido, reciente, equitativo y respetuoso del medio ambiente que opera en el espacio local-regional y tiene por objeto dar respuesta a las demandas de la comunidad y de la región.

Casalis<sup>3</sup> resume la posición de algunos autores sobre desarrollo local de la siguiente manera, citando a Vázquez Barquero:

“Los procesos de desarrollo local son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógenos, esto es la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación de empleos mediante la cooperación entre los agentes públicos y privados con el objetivo de desarrollar capacidades económicas para la comunidad y región.

Arocena, por su parte, vincula la generación de oportunidades y actividades productivas con la dimensión cultural. Plantea la necesidad de generar empleo, riqueza y atender las necesidades más urgentes de la población teniendo en cuenta para ello las particularidades, las capacidades y la historia e identidad de la comunidad.

1 2004.

2 1999.

3 2006.

Asimismo plantea que los procesos de desarrollo local suponen una activa participación ciudadana y de actores locales concientes y activos en la búsqueda del desarrollo. Además, la dinámica de desarrollo supone espacios de concertación entre los distintos actores para el diseño de las estrategias.

Pensar el desarrollo con base territorial supone diseñar un perfil de ciudad y desarrollar estrategias de manera participativa que reconstruya el tejido social promoviendo el desarrollo productivo y generando nuevas posibilidades de trabajo, integrando el ámbito urbano y rural asumiendo este compromiso fuertemente desde el municipio y en coordinación con los distintos niveles de gobierno.

El desarrollo local supone modificar las condiciones de vida de la población y mejorar las calidad de vida tanto en lo material como en los aspectos sociales, educativos y culturales.”

### **El análisis de la situación ocupacional<sup>4</sup>**

El estudio del mercado laboral parte de la concepción de que el estado de la ocupación es la base principal de la cual se derivan las condiciones materiales de vida de la población. Por lo tanto, solamente pueden alcanzarse niveles de consumo adecuados para el desarrollo humano en un contexto en que exista un número suficiente de ocupaciones económicamente eficientes y socialmente equitativas.<sup>5</sup>

Ahora bien, el enfoque predominante en el análisis económico del mercado de trabajo, intenta describir el mercado laboral como si se tratara de cualquier otro mercado de bienes o servicios: deduciendo las configuraciones de la oferta y de la demanda a partir de las decisiones individuales que tomarían los agentes implicados haciendo uso de una racionalidad económica con la que estarían *naturalmente* dotados.

Sin embargo, las conclusiones a las que llega el análisis convencional pueden ser consideradas solamente parciales dado que este enfoque, al centrarse en un agente tipo *homo economicus* que toma decisiones *racionales*, aislado de su contexto, deja fuera de la investigación aspectos que tienen una gran incidencia en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo y que son importantes para el análisis de la segmentación laboral y de las causas de desempleo.

Consecuentemente, se requiere un punto de vista que tome en cuenta que los factores socio-económicos relacionados con la formación de la oferta y de la demanda son interdependientes. En este sentido, el enfoque de los mercados laborales locales sostiene que “un mercado laboral local se caracteriza porque dentro de sus límites tienen lugar los acuerdos entre un número

<sup>4</sup> Este apartado ha sido extr aído del marco teórico del Proyecto de Investigación señalado *ut supra*.

<sup>5</sup> Monza, 1993.

significativo de empleadores y de trabajadores, de forma que estas áreas reflejan la organización espacial del mercado de trabajo”. Además, “la mayor parte de trabajadores que reside en uno de estos mercados locales ejerce su actividad laboral sin cruzar estos límites y, simultáneamente, la mayor parte de los puestos de trabajo que existe en el área son ocupados por trabajadores que también residen en ella”.<sup>6</sup>

Es sobre un terreno determinado donde las instituciones y los factores ambientales se concretan y dan lugar a estructuraciones diferentes de los mercados, que alcanzan en cada lugar una configuración característica.<sup>7</sup>

Siguiendo este esquema, la configuración de la demanda laboral local depende en última instancia de las características de los puestos de trabajo que los empleadores locales pretendan cubrir. Las propiedades de estos puestos conforman una estructura particular que segmenta el mercado laboral ya que atribuye a los diferentes puestos distintas condiciones de trabajo y diferentes estatutos. Por su parte, la cultura local y el sistema de valores, a través de la familia y del sistema de formación local influyen considerablemente en los procesos de movilización y aprendizaje de la mano de obra. Estos procesos dan lugar a una fuerza de trabajo con características heterogéneas, pues las personas se encuentran en posiciones estructurales diferentes en el sistema socioeconómico local y por lo tanto las relaciones que tienen con el sistema educativo y los canales de acceso al mercado laboral son también diversos.

Este enfoque multidimensional que utiliza el mercado de trabajo local como referencia no se centra única y exclusivamente en la fase de *intercambio* de la fuerza de trabajo, sino que pone igual énfasis en el estudio de la estructura económica que da lugar a la configuración de la demanda laboral en la zona y concentra su atención en el análisis de los procesos específicos de *producción, movilización y aprendizaje* de la fuerza de trabajo.<sup>8</sup>

## LA PAUTA DE ANÁLISIS

Para el análisis del proceso de desarrollo local en la Villa de Merlo, se toma la metodología desarrollada por Arocena,<sup>9</sup> que parte del concepto “de que en esta época de globalización, desarrollo local es participación a escala planetaria pero, al mismo tiempo, valorización de la comarca. Dentro de este marco, ahora que en varios países de América latina se abren paso procesos de reforma institucional, es necesario elaborar nuevos modos de regulación centro-local contruidos a través de un esfuerzo permanente de negociación en el cual predominen los consensos. Como además, desde la perspectiva del

6 Casado Díaz, 2000.

7 Miedes Ugarte y Asensio Coto, 2002.

8 *Ibíd.*

9 2002.

desarrollo local, lo social está estrechamente vinculado al potencial productivo, la relación entre desarrollo económico y distribución de la riqueza se convierte en un requisito de las políticas orientadas a generar condiciones de ‘seguridad social’ para todos los ciudadanos”.

Se explicita en dicho trabajo un ensayo de tipología del desarrollo local, basado en el estudio de ocho casos en distintas zonas de Uruguay, en el que establece una pauta de análisis que se estructura a partir de tres variables principales: el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local.

Se entiende por modo de desarrollo las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas. Es fundamental en este nivel del análisis reconstruir ese proceso intentando precisar las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones.

La expresión “sistema de actores” en una localidad determinada se refiere a las características de las interacciones entre los diferentes protagonistas del quehacer local. También se refiere al análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, a los niveles de articulación interna del sistema y a la relación local-global. Este último aspecto implica que se estudia la localidad desde el punto de vista de su especificidad, pero también desde su vinculación con la realidad provincial y nacional de la cual forma parte.

Los sistemas locales de actores están fuertemente condicionados por su capacidad para generar un grupo dirigente con posibilidades reales de conducción del proceso y de elaboración permanente del proyecto colectivo. Ellos son: actor político-administrativo en sus tres niveles, el actor empresarial y el actor socio-territorial.

La tercera variable de la pauta de análisis es la identidad local. Las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico, es una clave fundamental en este tipo de estudio. Es necesario precisar los contenidos identitarios de la sociedad local analizada, intentando sobre todo definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo.

Por su pertinencia con el tema del presente documento se profundiza en el análisis del modo de desarrollo y dentro del sistema de actores, el subsistema de actores del sector privado.

## EL TERRITORIO

La Villa de Merlo se encuentra situada en el noreste de la provincia de San Luís, siendo su principal centro turístico, incluyendo en ella el Valle de Traslasierra en la provincia de Córdoba. Actualmente ocupa una superficie de 180 Km. cuadrados, se estima que su población actual es de aproximadamente 20.000 personas.

Esta zona se expande económica y demográficamente, al constituirse en un centro de significativa atracción turística, con inversiones privadas relacionadas con el turismo como también de particulares que eligieron a Merlo como su lugar de residencia. La dinámica operada estos últimos años ha generado considerables beneficios, primordialmente de carácter económico, pero al mismo tiempo, se advierte el peligro de que este desbordante fenómeno ponga en riesgo el lugar privilegiado que ocupa en la naturaleza y que constituye su principal fortaleza.

**Cuadro 1. Comportamiento demográfico**

Descripción	Población total	Población total	Incremento intercensal
Año	1991	2001	1991-2001
Villa de Merlo	6.079	13.600	124%
Dpto. Junín	13.452	20.064	33%

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC correspondientes a Censos Nacionales

**Cuadro 2. Composición de la actividad productiva del departamento Junín**

Rama de actividad	Total de locales listados (1)	Locales a los que corresponde formulario A, formulario C u operativo complementario		
		Total	Producción de bienes y servicios	
			Unidades principales (2)	Unidades auxiliares (3)
Total	1.246	950	938	12
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	2	2	2	.
Explotación de minas y canteras	1	1	1	.
Industria Manufacturera	82	73	73	.
Electricidad, Gas y Agua	5	5	5	.
Construcción	6	5	5	.
Comercio al por mayor y menor, reparaciones	494	404	404	.
Servicio de Hotelería y Restaurante	212	179	179	.
Servicio de Transporte, Almacenamiento y de Comunicaciones	66	39	39	.
Intermediación financiera y otros servicios financieros	6	5	5	.
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	99	75	75	.
Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	30	...	...	.
Enseñanza	40	17	17	.
Servicios sociales y de salud	70	62	62	.
Servicios comunitarios, Sociales y Personales N.C.P.	100	65	65	.
Unidades Auxiliares	12	12	.	12
En proceso de clasificación	21	6	6	.

Fuente: Censo Económico - Año 2004 - INDEC

Puede advertirse el fuerte incremento intercensal en la Villa de Merlo, pasando a representar, como cabecera del departamento Junín, aproximadamente el 67 por ciento del mismo. La dinámica ocurrida desde el año 2001 hasta el presente permite suponer, que este porcentaje ha aumentado de manera significativa hasta el momento.

La información del departamento Junín, –donde, de acuerdo con el cuadro anterior, Merlo posee una importante participación– permite aproximar la composición de la actividad productiva del territorio en estudio, donde el rubro Hotelaría y Restaurantes ocupa el segundo lugar en el ranking, luego del rubro Comercio, muy vinculado también con la actividad turística, como así también Servicios Inmobiliarios y de Alquiler. Resulta de interés destacar además el significativo número que detenta el sector manufacturero, y la escasa presencia de actividades agropecuarias y financieras.

## **Indicadores del Mercado Laboral**

La información más reciente que se dispone sobre estos indicadores –la Villa por su tamaño no participa de la EPH nacional y ni la provincia ni el municipio efectúan relevamientos que permitan calcular estos indicadores– resulta de un trabajo de campo efectuado en septiembre de 2002 (Becerra, Monje 2003). Se trabajó con una muestra aleatoria y de sus resultados se estimó que la tasa de actividad de la Villa de Merlo en aquel momento ascendía al 40,99 por ciento. Si se compara con los datos de la EPH de octubre de 2002, la tasa para la provincia de San Luis fue del 38,7 y para el total del país fue del 42,9%.

Por su parte se estimó que la tasa de desocupación ascendía al 11,5 por ciento. Si se compara con los datos de la EPH de octubre de 2002, la tasa para la provincia de San Luis fue del 12,6 y para el total del país del 17,8%.

Se estimó además que la tasa de empleo en aquel momento fue del 36,25 por ciento. Los datos de la EPH de octubre de 2002, arrojaron una tasa para la provincia de San Luis del 33,8 por ciento y del 35,3 por ciento para el total del país.

No obstante la validez de esta información es muy relativa, tanto por las particulares características del mercado laboral local, como por la dinámica de su economía que vuelve obsoleta cualquier información de carácter sincrónico.

## **Oferta y demanda hotelera Enero/diciembre de años 2004 y 2005<sup>10</sup>**

Esta información proviene de la EOH (Encuesta de Ocupación Hotelera), relevada por el INDEC, desde el año 2004. La misma tiene por objeto medir el impacto del turismo internacional e interno sobre la actividad de los establecimientos hoteleros y para-hoteleros, para elaborar indicadores que

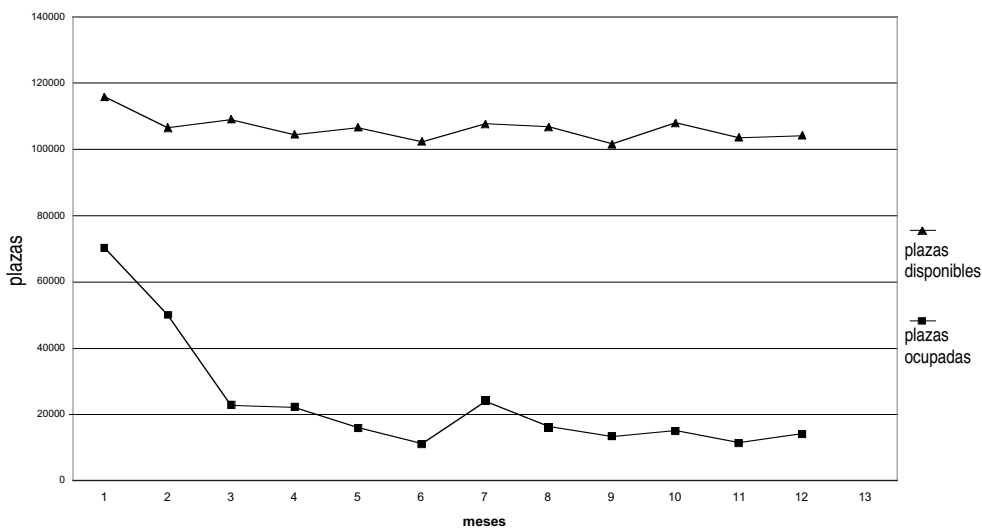
10 INDEC. <http://www.indec.mecon.ar/> Turismo y Cultura, Encuesta de ocupación hotelera - años 2004 2005

permitan medir, desde la óptica de la oferta, la evolución de la actividad y el empleo del sector (personal ocupado), así como la oferta y utilización de la infraestructura y la evolución de las tarifas; y, desde la demanda, el ingreso de viajeros (argentinos o extranjeros), su origen y permanencia.

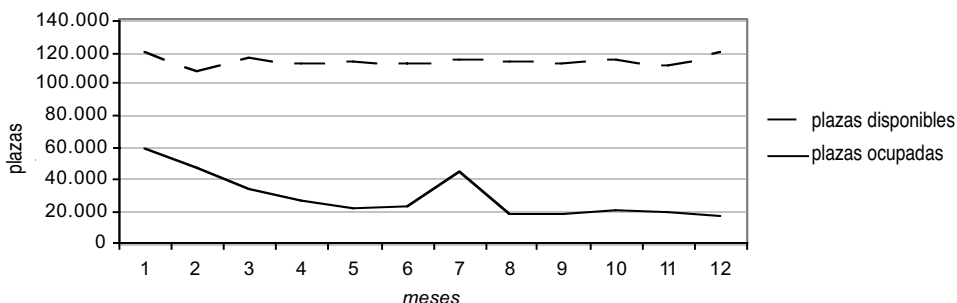
La regionalización del turismo obedece a las pautas establecidas por la Secretaría de Turismo de la Nación en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Dentro de la Región N° 4 que corresponde a Cuyo se encuentra seleccionada la Villa de Merlo.

La información de la EOH permite comparar el comportamiento de la oferta y la demanda de este sector, durante los años 2004 y 2005 mediante los siguientes gráficos:

**Gráfico 1. Plazas ofrecidas y ocupadas. Año 2004**



**Gráfico 2. Plazas ofrecidas y ocupadas. Año 2005**



Si se compara esta información, con la que han recogido algunos organismos locales, por ejemplo la que ha publicado para el año 2004 la Secretaría de Turismo de la Municipalidad, que se presenta en el cuadro siguiente, podría apreciarse que la registrada por la EOH, es sensiblemente menor:

**Cuadro 3. Ocupación Promedio Mensual (en porcentajes) Año 2004**

	Ene	Feb.	Mar	Abr	May	Jun-	Jul-	Ago	Sep	Oct	Nov-	Dic
Total Hotelería	85	69	70	60	50	30	60	35	35	40	40	40
Total Parahotelería	86	75	65	45	40	10	40	25	15	15	20	40
Total General	86	72	67.5	52.5	45	20	50	30	25	27.5	30.5	40

Fuente: Secretaría de Turismo, Desarrollo e Inversiones de la Municipalidad de Villa de Merlo<sup>11</sup>

Este es un tema al que habría que prestar particular atención, ya que la importancia de poseer una herramienta de información tan significativa para la localidad, puede verse relativizada al visualizársela como no reflejando el verdadero comportamiento del sector, sin perjuicio de la correspondiente profundización sobre la metodología que utiliza el Municipio para el relevamiento de sus datos.

Aún con esta limitación observada, la información de la EOH permite comparar la diferencia en el comportamiento de la oferta y la demanda del sector en ambos años. Mientras la oferta se mantiene bastante rígida y por encima de la cien mil plazas durante ambos períodos, la demanda es bastante variable y siempre bastante alejada de la oferta.

Este comportamiento representa una de las principales características del mercado laboral local, la estacionalidad de su actividad principal, y como consecuencia la alta variabilidad de los principales indicadores de su comportamiento.

Estas diferentes fuentes de información cuantitativa, sumadas a información de tipo cualitativa, a través de informantes claves, en seminarios, talleres, grupos de discusión y mesas de concertación, son la base para el análisis de las variables seleccionadas de la pauta de análisis.

## PAUTA DE ANÁLISIS DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

### Los modos de desarrollo local

Como ya se explicitara se entiende por modo de desarrollo la particular forma que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas. Estos “modos de desarrollo local”

<sup>11</sup> Secretaría de Turismo, Desarrollo e Inversiones de la Municipalidad de Villa de Merlo (sobre la base del Relevamiento Diario del 70/80 por ciento de la Oferta) <http://www.villademerlo.gov.ar/index.php>



pueden ser clasificados según distintas variables. Se tomará la clasificación que corresponde al *Modo de desarrollo según el grado de integración del proceso*. Los cuatro modos que se definen a continuación constituyen formas distintas de articulación de las diferentes dimensiones que han pautado los procesos de transformación socioeconómica en las diferentes áreas locales estudiadas.

- Modo de desarrollo integral
- Modo de desarrollo con tendencia a la integralidad
- Modo de desarrollo desarticulado dual
- Modo de desarrollo disperso

### **El modo de desarrollo en el territorio**

El perfil productivo de la Villa de Merlo ha sufrido modificaciones importantes desde hace unos veinte años, profundizándose el impacto en el último decenio y aún más en el último lustro.

Su principal actividad actual, el turismo, data de la década de 1920, con las características propias de la época, turistas durante meses de verano con una modesta oferta hotelera y parahotelera destinada a personas demandantes básicamente de tranquilidad.

La instalación de un casino durante los años 1960 marca un punto de inflexión. La casi inexistencia de salas de juego en el interior del país en aquella época intensificó la afluencia turística, dinamizando la actividad turística todo el año. Este hecho determinó la necesidad de inversiones para acondicionar la oferta para la atención de los turistas también en épocas de bajas temperaturas.

Paulatinamente, al encontrarse los visitantes con un bello entorno paisajístico, fue surgiendo el turismo de residencia, y con él la construcción de viviendas en carácter de “segunda residencia” principalmente para sectores socioeconómicos medio y medio-altos.

En las décadas siguientes se generalizan los casinos en el país, dejando de ser éste un factor de atracción muy relevante. Pero para entonces, Merlo estaba posicionándose como un destino turístico nacional, básicamente respondiendo a una demanda creciente en el mercado sobre lugares con clima agradable y geografías inexploradas. Durante este período se va afianzando el sello “Villa de Merlo, tercer microclima del mundo”.

Aproximadamente hacia fines de los años 1990, el proceso de crecimiento se precipita, con un incremento geométrico de la actividad inmobiliaria y del sector de la construcción, aumentando tanto la oferta hotelera, parahotelera y residencial como la actividad comercial y algunos servicios.

El incremento de la demanda turística atrajo a pequeños y medianos inversores en cifras solamente estimadas aproximadamente, de alto dinamis-

mo, que ni la provincia ni el municipio registran por no contar con los sistemas de información pertinentes.

Sin embargo, puede arriesgarse la hipótesis de que en la instalación de las nuevas inversiones, –particularmente en el período post-devaluación, tanto en hotelería y gastronomía, como en el comercio y los servicios vinculados directamente–, prevaleció el *espontaneísmo*. Muchos de ellos realizaron sus inversiones, sin prever la estacionalidad de la actividad turística, provocando un exceso en la oferta y dificultades para su propia sustentabilidad económica en períodos de baja temporada.

La última corriente migratoria estuvo integrada fundamentalmente por “mini-inversores cuentapropistas”, cuyas actividades no generan puestos de trabajo para los desocupados locales. Es bastante habitual en estos noveles microempresarios, su falta de conocimientos y capacitación para las actividades que han emprendido, lo que limita su inserción en el sistema productivo local.

La mayoría de las pequeñas empresas, donde abundan las de carácter familiar, se desenvuelve con altos niveles de informalidad y precariedad en las relaciones laborales.<sup>12</sup>

Concomitantemente, en la década de los años 1980, como consecuencia de leyes de promoción industrial que beneficiaron a la provincia de San Luis, se instalaron empresas de mediana y pequeña envergadura de las cuales hoy subsisten varias dedicadas a las actividades de la industria plástica y químicas, que en la actualidad dan trabajo a aproximadamente seiscientas personas según estimaciones realizadas sobre la base de la información que brinda el sector.

Sin embargo, este fuerte crecimiento del –podría llamarse– producto bruto local, no ha logrado un equilibrio del mercado laboral, si bien los datos de desocupación que se conocen del municipio, son un tanto menores a los que detenta el resto de la provincia o el promedio nacional, sin embargo una cifra estimada de alrededor de 1.300<sup>13</sup> desocupados en la Villa representa un problema significativo.

Este cuadro de situación permitiría *a priori* ubicar al modo de desarrollo de la Villa de Merlo en lo que Arocena define como el “modo de desarrollo con tendencia a la integralidad”. Si bien necesita avanzar sobre mayores niveles de articulación entre los distintos sectores de su economía y superar las tensiones que generan los intereses sectoriales, industria-turismo o protección del medio ambiente-carga sobre el territorio, a pesar de esto, el territorio posee una actividad protagónica con un conjunto de características, potencialmente de inmejorables condiciones para motorizar un proceso de desarrollo endógeno.

<sup>12</sup> Becerra, Monje, 2003.

<sup>13</sup> Esta es una cifra solamente aproximada, sumando al número de desocupados que se encuentra en el Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados (JJHD) más aquellos que se hallan inscriptos en un Plan Provincial denominado Plan de Inclusión Social.

## Sistema de actores

De acuerdo con el esquema seleccionado para el estudio, se considera que al sistema de actores lo constituyen la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada. Un proceso de desarrollo necesita de conductores, de protagonistas de la historia social, de elites dirigentes constructoras de proyecto.

### El actor político-administrativo

Si bien el rol del actor político-administrativo es muy importante en cualquier estrategia de desarrollo local en esta instancia no abordaremos la dimensión político institucional, por exceder los límites de este trabajo.

En su vínculo con la problemática del empleo y el trabajo, el accionar del actor político en sus tres niveles se halla presente en diferentes niveles de significación.

Estrictamente considerado como empleador, si bien en general el sector público tiene un peso importante, no lo es tanto en términos relativos, ya que –según el censo del 2001– los empleados públicos de todos los niveles, no llegaban al 28 por ciento del total de los empleados de la localidad.

El gobierno local, se encuentra actualmente, impulsando la realización de un diagnóstico estratégico de la localidad, con vistas a trabajar en la elaboración del Plan Estratégico que conjugue, la visión y aspiraciones de los ciudadanos en cuanto al futuro de la Villa. El proyecto está en sus comienzos, aunque se han venido realizando desde hace un par de años, un conjunto de acciones de diferente magnitud que ha ido preparando el camino para este desafío.

A su vez, se halla gestionando un paquete de programas del gobierno nacional, de diferentes jurisdicciones, del Ministerio de Trabajo, de Desarrollo Social, de Salud y de la Sector entre otros, traducidos en la formulación y seguimiento de emprendimientos productivos, la producción mediante cooperativas de actividades de construcción, la conformación de una Oficina de Intermediación Laboral, entre otras.

El gobierno provincial, marca su presencia mediante algunas obras de infraestructura de su jurisdicción, los empleados públicos provinciales, y con el desarrollo de un Plan Social para desocupados, denominado Plan de Inclusión Social, que ha sido otorgado aproximadamente a 800 personas en la localidad y que reciben una remuneración de \$ 450, lo que en la práctica constituye un retiro de la oferta del mercado en esa magnitud.

El gobierno nacional, posee escasas delegaciones, por lo que es muy poco significativo como empleador, su presencia se manifiesta fundamentalmente mediante un conjunto de políticas sociales intermediadas a través de la comuna y los Jefes y Jefas de Hogar, –en el orden de quinientos beneficiarios

aproximadamente— sin embargo, una buena proporción de ellos ofrece su fuerza de trabajo en el mercado, debido a su magro ingreso.

### **Las elites dirigentes**

La pauta de análisis de Arocena establece esta clasificación;

*Elites dirigentes fuertemente legitimadas.* Los sistemas locales que han logrado generar una elite cuyos componentes, de distinta naturaleza, actúan dentro de una lógica común, se pueden considerar como sistemas maduros.

*Grupos dirigentes localmente desarticulados.* En otros casos, el análisis permite descubrir el accionar de grupos dirigentes sectorializados.

*Elites locales débilmente constituidas.* En países de fuerte tradición centralista, las situaciones más frecuentes se caracterizan por la debilidad de los sistemas locales de actores.

### **El sector privado**

La dinámica operada por el proceso antes mencionado durante estas últimas décadas, marca la emergencia de liderazgos en proceso de construcción. A los pequeños y medianos empresarios nativos denominados *nyc* (nacidos y criados), hoteleros, comerciantes y algunos agropecuarios, se fueron incorporando en etapas sucesivas, con rasgos heterogéneos, los *vyy* (venidos y quedados), nuevos residentes de buen poder adquisitivo, industriales de la mano de la promoción industrial, medianos empresarios de la actividad turística, profesionales de diversas disciplinas y más recientemente pequeños cuentapropistas, *escapados* en muchos casos de la inseguridad y la debacle económica sufrida más intensamente en las grandes ciudades. Recientemente, emerge la presencia de algunas megacadenas internacionales.

Se puede apreciar un marcado desconocimiento de los habitantes entre sí, a pesar del tamaño de la localidad y por otro lado, una atomización de representaciones sectoriales en organizaciones de diverso tipo, asociaciones profesionales, cámaras de turismo, hoteleras, parahoteleras, de comercio, inmobiliarias, industriales, artesanales y de servicios.

Por su parte, la Villa de Merlo fue beneficiada con la Ley de Promoción Industrial que regía para la provincia de San Luis desde los años 1980, destinándose un sector de la localidad para la creación del *Parque Industrial*, en el cual actualmente se encuentran en funcionamiento aproximadamente diez industrias, que aportan al mercado laboral local, una porción de asalariados formales, con trabajo durante todo el año.

### **El actor socio-territorial**

Tal como se ha planteado, todo proceso de desarrollo local requiere de una activa participación ciudadana y de actores locales concientes y activos en la búsqueda del desarrollo. Es por ello que adquiere relevancia el entramado que presentan estas instituciones.

En el campo del conocimiento, el Centro Universitario Merlo dependiente de la Universidad Nacional de San Luis, dicta carreras vinculadas con la actividad principal de la Villa y es generadora de un conjunto de actividades, algunas de investigación y sobre todo de extensión. Su inserción en el medio es reciente y si bien aún no ha desarrollado toda su potencialidad puede considerarse un actor relevante. Se hallan presentes otras instituciones educativas o a distancia, o virtuales. Sin embargo, en función de lo expresado por los empresarios, no existe en el medio personal calificado para satisfacer algunas de sus demandas, en los diferentes rubros; Turismo, comercio, construcción e industria.

Las organizaciones del tercer sector conforman un puñado heterogéneo de instituciones, tanto por sus objetivos como por sus fundadores y/o integrantes. Algunas de ellas tienen como finalidad la preservación del medio ambiente y el paisaje, otras están destinadas a promover diversas manifestaciones deportivas, artísticas, literatura, artesanías, escultura, y musicales, como así también organizaciones de apoyo y contención a sectores vulnerables de la comunidad,

Esta proliferación de entidades, estaría demostrando, que el territorio posee un caudal interesante de dirigentes, con capacidad de fijar objetivos, y gestionar para la prosecución de los mismos. Sin embargo, en términos de la tipología ensayada por Arocena, podría decirse que por el momento se comportan como *liderazgos solamente sectoriales*, en tanto que la dinámica operada recientemente en el territorio –sumado a la falta de una estrategia específica y continuada– no habría permitido aún construir un sistema maduro *de elites integradas y fuertemente legitimadas colectivamente*.

## LA SITUACIÓN LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL TRABAJO Y EL EMPLEO

El sistema productivo local –con una actividad principal bien definida y dinámica, acompañada por un sector de la construcción creciente, lo mismo que el comercial y una cierta actividad industrial– puesto de manifiesto a partir de las variables en análisis, se muestra insuficiente para absorber la creciente oferta de trabajadores, provocando un desequilibrio cuantitativo y cualitativo en el mercado de trabajo local.

Éste se caracteriza principalmente por:

- el número de desocupados podría estimarse en alrededor de los mil cuatrocientos, sumando solamente los aproximadamente seiscientos<sup>14</sup> que se hallan inscriptos en la Oficina de Empleo de la Municipalidad, más los ochocientos integrantes del Plan de Inclusión –que a pesar del criterio de releva-

<sup>14</sup> La casi totalidad de los Jefes y Jefas de Hogar se halla incluida en la Base de Datos de la Oficina de Empleos del Municipio.

miento del INDEC y de la publicidad pública provincial— son personas que no están ocupadas, en los términos que conceptualmente entendemos por trabajo;

- el crecimiento económico de los últimos años ha incrementado la demanda de trabajo pero, especialmente durante la postdevaluación, en buena medida han sido absorbido por los propios pequeños inversores inmigrantes y sus familias, aumentando ellos mismos por lo tanto la *oferta* en el mercado de trabajo local;

- por otro lado, la muy difícil situación socioeconómica de las localidades vecinas provoca una permanente presión, ya que los desocupados de los alrededores vienen a ofrecer su trabajo a la Villa de Merlo. Estimaciones de la comuna local estiman que la cantidad de personas que ingresan diariamente a la Villa a trabajar, rondaría las mil quinientas personas;

- la alta estacionalidad característica de la actividad turística, tal como se reflejara en la información cuantitativa disponible, es una de las principales causas del desequilibrio del mercado laboral. La fuerza de trabajo llega a la localidad en temporada alta, atraídos por la demanda estacional, pero luego se radican —a diferencia de la fuerza de trabajo de otras actividades estacionales, más trashumantes, que se desplazan a lo largo del año, por las regiones que demandan de su presencia en diferentes épocas;

- se percibe un desajuste importante entre la calificación que se demanda en los trabajos y la capacitación de la fuerza de trabajo, que se percibe en todos los sectores.

## ALGUNAS PROPUESTAS

A partir de este primer diagnóstico, se delinean algunas propuestas, las que han sido objeto de debate en las reuniones de la Mesa Territorial<sup>15</sup> durante el año 2005:

- procurar la generalización en la agenda pública local de la necesidad de consensuar una visión compartida sobre el futuro de la Villa, trabajando en la construcción de un proyecto colectivo, que incluya en el crecimiento a todos los habitantes del territorio;

- fortalecer las capacidades de la gestión municipal, a fin de mejorar su rol como actor estratégico para el desarrollo;

- pensar en términos más regionales, con municipios vecinos el diseño de las estrategias, por múltiples razones y de modo relevante, por la creciente *inmigración* cotidiana que se configura en el territorio;

<sup>15</sup> Institución integrada por funcionarios del ejecutivo y legislativo local, empresarios, universidad, gremios y representante de organización de desocupados, constituida a instancias del desarrollo de un Programa Integral de Empleo del Gobierno Nacional.

- específicamente en relación con la posibilidad de mejorar la situación del empleo y el trabajo, las consideraciones anteriores, bien se orientan a la búsqueda de soluciones desde las causas, sus resultados no impactarán significativamente en el corto plazo. En lo inmediato las alternativas de mejoramiento de la situación del mercado de trabajo podrían centrarse: desde la demanda, por mejorar la *performance* de la estacionalidad de la actividad turística, procurar un mejor conocimiento de los nichos del mercado no satisfechos y desalentar la sobreoferta de algunos servicios más obvios de la actividad. Por el lado de la oferta, sería conveniente disponer de un diagnóstico muy preciso de las necesidades de capacitación, especialmente entre la población desocupada, para mejorar sus condiciones de empleabilidad o de incorporar un conjunto de herramientas para la generación de sus propios emprendimientos personales.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco (1999), *Cambio Estructural, Desarrollo Económico Local y Reforma de la Gestión Pública, en Desarrollo y Globalización-CLAEH*, Uruguay.

AROCENA, José (2002), *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Uruguay, 2da Edición.

ARROYO, Daniel (2002), “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina” en Burin D. y A. I. Heras, *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana ala globalización*, Ediciones CICCUS, La Crujía, ISBN 987-9355-10-5, Buenos Aires, pp.87110.

BECERRA, María Evelyn e H. MONJE (2003), “Cómo Crecer. El Debate Pendiente”, publicado en el CD del sexto *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-Los trabajadores y el trabajo en la Crisis*, Issn 1567-6793 -ISBNN°987-98870-1-8

BECERRA, María Evelyn y J. A. RENAUDO (2005), “Afrontando los obstáculos desde el territorio”, *VII Congreso de Nacional de ASET*, Buenos Aires.

CASADO DÍAZ, José Manuel (2000), “Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana”, Universidad de Alicante. Edición Digital <http://www.cervantesvirtual.com>.

CASALIS, Alejandro (2006), “Desarrollo Local y Equidad”, Comunidad virtual de gobernabilidad. Desarrollo Humano Institucional. <http://www.gobernabilidad.cl>

CASTILLO, Juan José (2000), “La sociología del trabajo hoy: la genealogía de un paradigma”, en de la Garza Toledo, Enrique (coord), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, CM-FLACSO-UAM-FCE, México.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS (2005), *El mercado laboral en la provincia de San Luis, Marco Teórico Proico N° 59903*.

GALLICCHIO, Enrique (2003), “Desarrollo Económico Local y Empleo en Uruguay”, en Gallicchio, Enrique, *Territorio Local y Empleo. Experiencias en Chile y Uruguay* Chile, Ediciones Sur.

MARSIGLIA, Javier y G. PINTOS (1999), *El Desarrollo Local como Desafío Metodológico*, Claeh. Uruguay.

MIEDES UGARTE, Blanca y M. ASENSIO COTO (2002), “La estructura de la oferta laboral en el mercado de trabajo local”, Junta de Andalucía, Universidad de Huelva. [www.juntadeandalucia.es/empleoydesarrollotecnologico](http://www.juntadeandalucia.es/empleoydesarrollotecnologico)

MONZA, Alfredo (1993), “La Situación Ocupacional Argentina. Diagnóstico y perspectivas”, *Desigualdad y exclusión*. UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.



## RESUMEN

A partir del estudio sobre el proceso de desarrollo local de la Villa de Merlo, mediante el análisis de sus principales variables, se visualiza que la localidad posee condiciones favorables para consolidar un proceso de desarrollo endógeno. Sin embargo se deberán superar diversos obstáculos, que requieren de una decidida intervención estratégica y planificada. En particular, en el análisis del comportamiento de un factor clave en cualquier estrategia de desarrollo local –el trabajo y la empleabilidad– se advierte que la creciente dinámica económica operada en los últimos tiempos, aparece al menos como insuficiente para absorber la oferta de trabajadores, provocando un desequilibrio cuantitativo y cualitativo en el mercado de trabajo local.

El presente documento tiene como objetivo profundizar en el análisis del comportamiento del mercado laboral local e indagar sobre la existencia de alternativas que permitan actuar sobre el mismo, a fin de contribuir al mejoramiento del trabajo y la empleabilidad en la localidad.

## ABSTRACT

This research work introduces an advance state of the study being carried out about the local development process of Villa de Merlo, through the main variables analysis involved in this kind of strategy. Up to the present and according to the behavior of the studied factors, it is likely to detect that there are significant favorable conditions to consider an endogenous development process. Such course would mainly be of an economic nature, as a result of a dramatic increase in Merlo's main activity, tourism. However, there are different obstacles to overcome, which require a decisive strategic and planned intervention. In particular, in the behavior analysis of a key factor in any local development strategy –labor and employability– it is clearly seen that the growing economic dynamics of the last years seem to be not enough to take up the workers' offer. This brings about a quantitative and qualitative imbalance in the local labor market.

This document aims to deepen the local labor market analysis and to make inquiries into the existence of alternatives to act over such market. This is to contribute to the labor and employability improvement in the area.

## PALABRAS CLAVE

MERCADO LABORAL  
DESARROLLO LOCAL  
TURISMO  
TRABAJO

## KEY WORDS

LABOR MARKET  
LOCAL DEVELOPMENT  
TOURISM  
LABOR

# UTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN EL ORIGEN EDUCACIONAL Y EL DESTINO OCUPACIONAL REGIÓN PATAGÓNICA. 1991, 2001, 2005

*Lic. Fabiana Bocchicchio*

*Lic. María José Mallea*

## PRESENTACIÓN

La educación y el trabajo son derechos fundamentales consagrados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales.<sup>1</sup> Sin embargo, el ejercicio pleno de estos derechos fundamentales se ve afectado por una multiplicidad de factores ajenos a la voluntad de cada habitante de la nación. A lo largo de los años, desde el Estado, se han diseñado e implementado políticas orientadas a su promoción.

Los lazos entre educación y trabajo se materializan en el vínculo entre oferta y demanda de trabajo.

En la esfera de la oferta se sitúa el sistema educativo, formador de la fuerza de trabajo, creador de certificaciones académicas (nivel educativo formal). La educación alcanzada por los trabajadores alimenta sus expectativas laborales.

En la esfera de la demanda se encuentra el mercado de trabajo, donde las empresas requieren determinados perfiles ocupacionales (calificación profesional) en función del marco productivo.

Entre ambos, la correlación entre oferta y demanda no es perfecta. Fenómenos tales como el subempleo invisible (sobre empleo en el sector público; ocupados en actividades poco o no productivas; sub-empleo por calificación) y el desempleo oculto lo evidencian.

Este artículo constituye un avance de investigación de un estudio orientado al monitoreo de los mercados laborales regionales mediante el análisis dinámico entre regiones y al interior de cada una, entre aglomerados. Dicho estudio tiene por objeto dar cuenta de la heterogeneidad inter e intraregional.

<sup>1</sup> Los tratados ratificados por la República Argentina adquieren rango constitucional de acuerdo con artículo 75 inc. 22 de la Carta Magna (tras la reforma de 1994).

En particular, el sub-empleo por calificación se haya en aquellas actividades que requieren una capacitación sensiblemente inferior a la que dispone el trabajador que ocupa dicho puesto de trabajo. Puede originarse en la falta de oportunidades que lo lleva a aceptar, de manera involuntaria, un puesto de trabajo con baja productividad e ingresos como una estrategia de supervivencia y/o una forma de escapar al desempleo.

En particular, las observaciones que a continuación se presentan sobre el sub-empleo por calificación no tienen por objeto su cuantificación sino la comprensión del fenómeno como un desfase entre la oferta y demanda de trabajo en la región.

Procedemos a indagar sobre la *relación entre nivel de educación formal alcanzado y nivel de calificación ocupacional de la población ocupada* desde dos perspectivas analíticas complementarias:

- *Análisis desde la perspectiva laboral*: indagación sobre el origen educacional de los individuos según el ejercicio de sus calificaciones ocupacionales.
- *Análisis desde la perspectiva educacional*: indagación sobre el destino ocupacional de los individuos según el nivel educativo formal alcanzado.

La indagación encontrará sustento empírico en:

- la descripción del comportamiento de las variables calificación ocupacional y nivel de educación formal (Región Patagónica - 1991, 2001, 2005);
- la inferencia de niveles y formas de relación entre calificación ocupacional y nivel de educación formal (Región Patagónica - 1991, 2001, 2005).

Dado que la mencionada indagación se realizará mediante fuentes secundarias (la EPH), serán adoptadas las definiciones elaboradas por el INDEC.<sup>2</sup>

### Relación entre nivel de educación formal alcanzado\* y nivel de calificación ocupacional\*\*

		NIVEL EDUCATIVO					
		Primario Incompleto	Primario Completo	Secundario Incompleto	Secundario Completo	Terciario o Universitario Incompleto	Terciario o Universitario Completo
CALIFICACIÓN OCUPACIONAL	No calificada						
	Calificación operativa						
	Calificación técnica						
	Calificación profesional						

### Correspondencia

La calificación de las tareas efectivamente realizadas en la ocupación se corresponden hipotéticamente con el nivel de educación formal alcanzado por los individuos que la realizan.

### Subcalificación o sobreeducación

La calificación ocupacional ejercida es inferior hipotéticamente al nivel de educación formal alcanzado. Es decir, el nivel de educación formal alcanzado es superior a la calificación ocupacional ejercida. Se estaría en presencia de una subutilización de las potencialidades cognitivas y periciales de la fuerza de trabajo.

### Sobreeducación o subeducación

La calificación ocupacional ejercida es mayor al nivel de educación formal alcanzado por los individuos que las realizan. Es decir, la educación formal alcanzada es inferior a la calificación ocupacional ejercida. Los conocimientos y habilidades laborales se alcanzan mediante la experiencia laboral y/o del sistema de educación no formal.

\* EDUCACIÓN FORMAL ALCANZADA: *Constituye un indicador de los conocimientos adquiridos en el sistema formal.* Es el único dato sistemático disponible en la información sobre estadística poblacional.

Según títulos reconocidos oficialmente: Primario incompleto, Primario completo; Secundario incompleto, Secundario completo; Terciario / Universitario incompleto, Terciario / Universitario completo.

Cabe aclarar que la variable educación formal ha sido considerada condicionante y no determinante de la inserción laboral de los individuos.

Pues, el nivel educativo formal alcanzado por los individuos tiene un efecto acotado sobre la inserción laboral debido a: • desde la perspectiva educacional: el tiempo transcurrido entre la etapa educativa formal y la edad actual de los ocupados, el estadio de incompletitud de los mismos, la permanencia en el sistema educativo (especialmente en el tramo de los 17 a los 24 años), los contenidos específicos de los distintos niveles, la formación extracurricular o no formal; • desde la perspectiva laboral: la antigüedad en la ocupación, la movilidad ocupacional.

Finalmente, la educación no formal no será analizada porque no existen fuentes estadísticas que la midan.

\*\* CALIFICACIÓN OCUPACIONAL: *Constituye un indicador de los requerimientos propios e independientes del individuo para desempeñarse laboralmente.* Alude a la complejidad contenida en los procesos de trabajo desarrollado por las personas en su ámbito laboral. La ejecución de estas diferentes complejidades guarda relación con los conocimientos y habilidades necesarios para realizarlos, adquiridos –eventualmente– por distintas vías.

OCUPACIONES NO CALIFICADAS: son las que utilizan objetos e instrumentos simples (o el propio cuerpo del trabajador) y realizan tareas de escasa diversidad). Estas ocupaciones no requieren habilidades o conocimientos previos para su ejercicio, salvo algunas breves instrucciones de inicio.

OCUPACIONES DE CALIFICACIÓN OPERATIVA: son las que se aplican sobre objetos simples, utilizando como instrumentos herramientas o maquinarias o equipos de cierta complejidad y que realizan tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas, así como ciertos conocimientos específicos acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados. Estas ocupaciones requieren de conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa y/o experiencia laboral equivalente.

OCUPACIONES DE CALIFICACIÓN TÉCNICA: son los que aplican a objetos de cierta heterogeneidad y que generalmente utilizan como instrumentos maquinarias o equipos complejos y/o procesos intelectuales; que realizan tareas generalmente múltiples, diversas y de secuencia cambiante que suponen paralelamente habilidades manipulativas y conocimientos teóricos de orden específicos acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las reglas específicas que rigen los procesos

## EL CORTE TEMPORAL Y ESPACIAL

El corte temporal responde al impacto que tuvieron las medidas macroeconómicas adoptadas por nuestro país durante el período estudiado, las cuales impactaron en el desarrollo regional, tanto en su estructura productiva como en el mercado de trabajo.

Recordemos que el Plan de Convertibilidad (adoptado para dar fin con un proceso hiperinflacionario previo) combinó apertura económica con un programa de reforma estructural de tal magnitud que marcó un punto de inflexión en el funcionamiento de la economía.<sup>3</sup> El plan fue financiado, a lo largo de la década, mediante las privatizaciones de los activos estatales, desequilibrio en la balanza comercial (importaciones - exportaciones) y un fuerte endeudamiento externo.

El sistema entró en crisis a fines de 2001, cuando debió abandonarse el sistema de cambio fijo. Así, se inició una de las crisis económicas más profundas de la historia argentina, tal como lo evidencian los registros de indicadores socioeconómicos de aquellos años.<sup>4</sup>

---

involucrados. Estas ocupaciones requieren de conocimientos y habilidades específicas adquiridos por capacitación formal previa y/o experiencia laboral equivalente.

OCUPACIONES DE CALIFICACIÓN CIENTÍFICO PROFESIONAL: son las que se aplican a objeto complejos y heterogéneos; que utilizan como instrumentos fundamentalmente procesos intelectuales además de eventuales maquinarias y/o equipos; que realizan no solamente tareas múltiples, diversas y de secuencia cambiante, sino fundamentalmente innovadoras que suponen conocimientos teóricos de orden general y específicos acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las leyes y reglas que rigen los procesos. Estas ocupaciones requieren de conocimientos adquiridos por capacitación formal específica y excepcionalmente por experiencia laboral equivalente.

BAJOS NIVELES DE CALIFICACIÓN: ocupaciones no calificadas y de calificación operativa.

ALTOS NIVELES DE CALIFICACIÓN: ocupaciones de calificación técnica y de calificación científico profesional.

3 Kosacoff y Ramos (2001) destacan que las actividades industriales sufrieron un conjunto de profundas transformaciones estructurales “regresivas” y “creciente heterogeneidad estructural”. Regresivas debido a la incapacidad de la economía de haber podido basar su reestructuración en los aspectos positivos que se habían alcanzado con el proceso de sustitución de importaciones, donde se acumularon equipamiento y fundamentalmente recursos humanos. A ello, se sumó el deterioro de las políticas públicas en educación, salud, vivienda e infraestructura. Estos elementos afectaron la competitividad sistemática de la economía. La creciente heterogeneidad estructural respondió al desempeño diferenciado a nivel sectorial y empresarial. Las subsidiarias de las empresas transnacionales y los conglomerados económicos nacionales operaron como agentes económicos dinamizadores. En contrapartida, las empresas estatales en la producción de bienes desaparecieron y las Pymes sufrieron un serio proceso de ajuste que les imposibilitó posicionarse en el nuevo estilo de desarrollo.

4 “Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad. Un enfoque comparado”. Serie Análisis N° IV, Septiembre de 2005. Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción. “Condiciones a abril de 2002: pérdida acumulada del 20 por ciento del PIB y del 30 por ciento de la *demanda interna*, consecuencia de una caída de la inversión del 54 por ciento y del consumo privado del 22 por ciento; retracción del 27 por ciento en la *producción de bienes* (con una reducción de la construcción de un 52 por ciento, y del producto industrial en un 33 por ciento), y del 14 por ciento en los servicios; *inflación minorista* que en los primeros cuatro meses de 2002 acumulaba 21; *tipo de cambio* ascendente sin un techo estimado; déficit fiscal primario equivalente al 3,1 por ciento del PIB; *salida de capitales* acumulada desde principios de 2001 superior a los US\$ 20.300 millones, equivalente al 7,6 por ciento del PIB de aquel año; stock de reservas internacionales de US\$ 12.170 millones, esto es, US\$ 14.600 millones menos que el nivel registrado en enero de 2001 (reducción del 55%); *nivel de desocupación* récord del 23,3 por ciento, *nivel de pobreza e indigencia* que alcanzaba al 53,9 por ciento y al 25,3 por ciento de la población, respectivamente. Otros aspectos que agravaron la situación: el congelamiento de los *depósitos bancarios* (“corralli-

Ahora bien, la salida de la crisis ha tenido diversas interpretaciones cuya significación está dada por su papel en la elección de los mecanismos y políticas para enfrentarla.

Los regulacionistas destacan la singularidad de esta crisis; estiman que se ha tratado de una crisis financiera que terminó con dos regímenes de acumulación, el sustitutivo de importaciones y el basado en las exportaciones. Lo que ha impactado de manera heterogénea en el territorio nacional.

A los fines de este trabajo, nos interesa enfatizar la lectura realizada desde las teorías de la territorialidad.

Desde la perspectiva de dichas teorías, se destaca la importancia de los efectos territoriales y regionales de los procesos económicos y sociales. De allí, el reconocimiento del impacto que tuvieron las transformaciones macroeconómicas mencionadas así como de la falta de intervención del Estado para el mejoramiento de la capacidad productiva y competitiva de cada región frente a la apertura y desregulación económica promovida.

En tal sentido, Francisco Gatto analiza los mercados de trabajo por jurisdicción e incorpora el estudio de los eslabonamientos productivos y la relación con las universidades y centros de investigación y desarrollo. Propone (del mismo modo que varios trabajos de la CEPAL) la formación de complejos productivos en las áreas de desarrollo relativo para la conformación de nuevas modalidades productivas, asegurando desde la política territorial y provincial, el empleo estable y la localización de actividades productivas que favorezcan la concentración y la inclusión social.<sup>5</sup>

La consideración de políticas territoriales y provinciales alternativas encuentra sustento en la introducción de los conceptos de región y regionalismo en la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994. Pues, de esta manera, se sancionó un contexto jurídico de contención de la regionalización de alcance limitado. Se facultó a las provincias para celebrar convenios internacionales con el fin de promover el desarrollo económico y social y las autoriza a crear regiones y establecer órganos con las facultades requeridas para el cumplimiento de dicho fin. El límite se haya en el hecho de que las provincias tienen vedado ejercer el poder delegado a la Nación. (Constitución Nacional, artículos 124 a 126).<sup>6</sup>

---

to" y "corralón"); la virtual desaparición de la *unidad monetaria* debido a la emisión de 14 monedas diferentes circulando en 11 provincias; la ausencia de *financiamiento internacional*, tanto al sector público como al sector privado local; las tendencias recesivas en la economía brasileña; una *situación social* de alta conflictividad y una crisis político institucional sin precedentes".

<sup>5</sup> Panaia, 2005.

<sup>6</sup> CN Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

## OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO

Tal como se mencionara precedentemente, el desempeño de los indicadores económicos y del mercado laboral a lo largo del período estudiado evidencian la falta de una correlación lineal perfecta positiva entre ambos. Crecimiento económico y evolución del mercado laboral no se han orientado en la misma dirección y sentido. De allí que resulte cuestionable la tesis neoclásica según la cual el crecimiento económico conduce necesariamente al mejoramiento de las condiciones de empleo de la población., eliminadas las restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado, es al menos cuestionable. *El crecimiento económico aparece como una condición necesaria pero no suficiente para el mejoramiento del funcionamiento del mercado de trabajo.* De igual modo, *es necesaria pero no suficiente la existencia de una fuerza de trabajo ociosa en un contexto de expansión del empleo.* Sin embargo, las características de la oferta en cuanto a calificación, experiencia, edad, entre otros atributos, pueden actuar como barrera de acceso al empleo.

El tipo (mecanismos y modalidades) de ajuste esperable entre demanda y oferta de trabajo, para que ambas magnitudes coincidan, varían de acuerdo con los enfoques teóricos (clásico y marxista) acerca del funcionamiento del mercado laboral.

A grandes rasgos, desde la perspectiva marxista, la ganancia capitalista es trabajo impago que se apropia el capitalista. Por ende, la abundancia y excedente de oferta de trabajadores es la condición de existencia del capital. Entonces, los fenómenos que manifiestan la utilización no plena de factor trabajo son parte inherente al régimen de acumulación capitalista.

Por otro lado, desde la perspectiva clásica, la ganancia resulta del margen de utilidades que fija el mercado (oferta y demanda). Por ende, tanto la escasez como la abundancia de trabajadores serán ajustadas por el mercado según las reglas convencionales de precio (salario) o cantidad (empleo). Los obstáculos

---

CN Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

CN Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrota, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

que se presenten a este ajuste serán producto de rigideces institucionales.

Un modelo frecuentemente utilizado para interpretar el comportamiento de los mercados de trabajo de las economías latinoamericanas ha sido el enfoque del sector informal. En este caso, el ajuste se realiza vía informalidad. Entonces, la debilidad de la demanda no se traduce en altas tasas de desempleo abierto.

Estas referencias teóricas solamente tienen por objeto situarnos en las alternativas de abordaje del fenómeno.

A continuación se intenta dar cuenta del desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo, de manera teórica y empírica para evidenciar el desaprovechamiento de mano de obra, no en la forma tradicional de desempleo abierto sino debido al subempleo por calificación fenómeno en el cual se destaca la relación entre educación y trabajo.

## EDUCACIÓN Y TRABAJO

La relación entre el mundo educativo y el mundo del trabajo ha atravesado etapas de mayor y menor acercamiento. Actualmente, nos encontramos en una instancia de reforma educativa enmarcada en una promoción, desde los organismos internacionales, de vincular el sistema educativo con el sistema productivo atento a las modificaciones que se vienen operando en torno de la terciarización y de la introducción de tecnologías duras (maquinaria o herramientas complejas) y blandas (organización y gestión dentro de las organizaciones).

En tal sentido, conviene recordar que entre educación y trabajo se pueden identificar dos espacios de vinculación: uno general y otro particular.

En lo general es posible afirmar que si la educación es una actividad orientada a la inclusión del hombre a su sociedad. Entonces, ésta no puede ignorar la actividad esencial que define a su sujeto: el trabajo. En cuyo caso, nos estaremos refiriendo a educación para el trabajo.

En lo particular, asume características distintivas en cada momento histórico, donde se define la extensión de los conceptos de educación y trabajo. Así, el proceso de especialización y multiplicación de la división social del trabajo, según el desarrollo histórico de las fuerzas productivas, es correspondido en la esfera educativa por los procesos de especialización e institucionalización del modo en que se producen, reproducen los conocimientos socialmente necesarios.

Ahora bien, esta correspondencia entre las esferas de la educación y el trabajo es conceptualizada de distinta manera según el paradigma sociológico que se adopte y de los supuestos contenidos en cada uno en relación a uno y otro campo.



Entonces, desde una perspectiva particular histórica, es posible distinguir etapas en el desarrollo capitalista identificando la vinculación entre ambas esferas.

- La primera etapa se extiende desde los orígenes del capitalismo hasta la crisis de 1929. Se caracterizó por la acumulación de capital mediante la introducción de diversas innovaciones: la división científica del trabajo de Taylor, la cadena de montaje de Ford, nuevas maquinarias y el desarrollo del mercado mundial. La idea rectora era crear demanda a partir de una oferta estandarizada, con menores costos. Esta etapa fue acompañada desde la esfera de lo educativo por la escuela tradicional. La creación y expansión de los sistemas educativos nacionales tenía por objetivo consolidar la conformación del Estado Nación.

- La segunda etapa, a mediados de la década de 1970, se caracterizaba por el Estado de Bienestar. La intervención del Estado tiene un rol preponderante pues debe actuar como estabilizador económico y político actuando como regulador y redistribuidor de la riqueza. Con el objeto de estimular la demanda y asegurar los ritmos de producción. En este contexto, se consolidaban los servicios públicos, entre ellos la educación. Entonces, aparece el movimiento de la escuela nueva o activa, crítica del enciclopedismo de la escuela tradicional. Según esta corriente, la profesión es el resultado de una elección libre y voluntaria en función de las inclinaciones personales de los sujetos. Posteriormente, se desarrolló la Teoría del Capital Humano. Entre sus postulados se destaca la diferenciación entre educación cultural, considerada consumo, de la educación para el trabajo, estimada como inversión (Shultz). Así, se le atribuye un valor económico a la capacitación, representando una ventaja tanto para el individuo como para la producción. Esta teoría llega a Latinoamérica junto con las teorías del desarrollo bajo el supuesto de que la capacitación y la educación aumentarían la productividad de los trabajadores y, con ello, el desarrollo de los países periféricos.

- En la tercera etapa, hayamos la Crisis del Estado de Bienestar y nacimiento del Neoliberalismo. Se desarrolla la tercera revolución industrial y se consolida un nuevo paradigma tecnológico y un nuevo modo de organización del trabajo., dando inicio a la sociedad del conocimiento.

Finalmente, en este breve recorrido, debemos aludir a la situación en Argentina, destacando algunos hitos importantes para la problemática en estudio.

Primeramente, cabe recordar que la escuela primaria, el colegio secundario y la universidad surgen por separado y se organizan formalmente en la década de 1880 con la sanción de la ley de educación común y la ley Avellaneda. La escuela industrial surge con posterioridad. Hasta 1944, la oferta de educación para el trabajo estaba compuesta por: las escuelas de artes y oficios, las escuelas técnicas de oficio y las escuelas industriales. Se sumaron escuelas y centros de capacitación para el trabajo creados y administrados por

los sindicatos e instituciones de la sociedad civil. En el año 1944 se crea la Dirección de Enseñanza Técnica (DGEP) con el objeto de unificar todas las escuelas existentes de artes y oficios en Escuelas Técnicas de la Nación (orientadas a la formación de técnicos). También se crea la Comisión Nacional de Aprendizaje (CNAOP) y Orientación Profesional encargada de reglamentar la creación de Escuelas Fábrica (orientadas a la formación de operarios). Los títulos obtenidos en ambas modalidades habilitaban para el ingreso a la universidad. La Universidad Obrera Nacional se creó en 1952.

A partir de 1955 se introdujo una serie de modificaciones. Las Escuelas Técnicas y las Escuelas Fábrica acentuaron los perfiles técnicos sobre los operarios. La Universidad Obrera se reconvirtió en la Universidad Tecnológica Nacional (1958). La DGEP y la CNAOP se convirtieron en el Consejo Nacional de Educación Técnica (1959). Luego, se intenta la unificación de todas las instancias de educación media en las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET) (1963). Más tarde se organizan cursos de formación técnica para los egresados de la escuela primaria que no acceden a la educación media. Posteriormente, junto con el retorno de la democracia, se realiza el Congreso Pedagógico (1985) para implementar una importante reforma educativa.

El camino descrito también puede ser considerado en función de un comportamiento oscilante en la política educativa argentina entre tendencias de centralización y descentralización. Así, hasta los años 1970 el sistema era centralizado, el Ministerio de Educación de la Nación era responsable de las decisiones políticas, administrativas, pedagógicas y didácticas de los aspectos curriculares, en todo el territorio nacional. Luego, se trabaja en la adecuación de los servicios educativos a las características regionales. Consecuentemente, en 1976, el Consejo Federal de Educación –constituido por los Ministros de Educación de la Nación y las distintas jurisdicciones– llega a un acuerdo por el que se establecen los contenidos mínimos para todo el país, a partir de los cuales cada jurisdicción se encuentra habilitada para elaborar sus propios contenidos curriculares. La tendencia a la descentralización se consolida con la Ley Federal de Educación.<sup>7</sup>

La Ley Federal de Educación constituye el primer instrumento legal que articula el sistema educativo en su conjunto, en todos sus niveles. Incrementa la educación básica obligatoria a diez años, crea la Educación Básica Obligatoria (EGB) de nueve años y la Educación Polimodal Básica de tres años con cinco orientaciones vinculadas con mundo del trabajo, con la posibilidad de continuar estudios terciarios o universitarios. Se promueve la creación de trayectos técnico profesionales mediante una modalidad de taller a contraturno en ocupaciones específicas vinculadas con el entorno local. De esta manera, la estructura educativa presenta una única dirección en cuanto a la carrera de formación para una ocupación concreta. Quienes no acceden al

<sup>7</sup> Ley 24.195. Sancionada el 14 de abril de 1993. Publicada en el BO el 5 de mayo de 1993.

polimodal, pueden recurrir a la capacitación para el trabajo, brindada mediante regímenes especiales (sin especificar funcionamiento y estructura). Respecto de los contenidos, fueron aprobados los de orden básico común. En cuanto al gobierno del sistema educativo, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación pasaron a cumplir un rol consultivo, centrando su actividad en el apoyo técnico y administrativo a las distintas jurisdicciones. Adicionalmente, con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos,<sup>8</sup> el Poder Ejecutivo Nacional transfirió a las provincias y a las municipalidades los servicios educativos directos, conservando la capacidad de administrar los fondos nacionales. En particular, las escuelas son llamadas a cumplir nuevas funciones como participar en la selección de contenidos, articular la formación con la comunidad, direccionar procesos locales y obtener recursos apelando a mecanismos democráticos y participativos, que sin embargo, no son considerados para que los padres participen en las decisiones políticas que afectan directamente a las escuelas ni a la elección de sus autoridades.

Esta reforma respondió al diagnóstico de los organismos internacionales en cuanto a la necesidad de incrementar la cobertura de la educación básica, el excesivo centralismo de los sistemas educativos, la desactualización de los contenidos y la falta de vinculación con el mundo productivo.

De esta manera, en la década de 1990, el sistema educativo argentino experimentó una fuerte transformación que alcanzó tanto a su estructura organizativa como a sus contenidos.<sup>9</sup> Se destacan las heterogeneidades interprovinciales, observables en la profundización de las brechas educativas y sociales a partir de una acumulación de capital educativo diferencial.<sup>10</sup> La significación de estas brechas resulta mayor si se tiene en cuenta que la proporción de población en situación de pobreza se duplicó en el período considerado.

Dado que los cambios operados no resultaron en más y mejor educación para todos, el gobierno nacional comenzó a gestar una nueva transformación del sistema. Se elaboró el anteproyecto de la Ley de Educación Nacional y se sometió al debate de todos los actores sociales involucrados. En breve será elevada a la consideración de los parlamentarios. Esta nueva normativa se orienta a superar la descentralización promovida en los años 1990. Prevé la unificación del sistema educativo nacional con el fin de asegurar su ordenamiento y cohesión, organización y articulación de niveles y modalidades de educación, validez nacional de títulos y certificados (Anteproyecto, artículo 14).

Excede los alcances de este trabajo el análisis de la conveniencia y oportunidad de nueva reforma (a quién está dirigida y a quiénes serviría la

<sup>8</sup> Ley 24.049. Sancionada el 6 de diciembre de 1991. Publicada en el BO el 7 de enero de 1992.

<sup>9</sup> Oiberman y Arrieta, 2003.

<sup>10</sup> Judengloben, Arrieta y Falcone, 2003.

reforma; cómo modificará la relación entre educación y trabajo). Sin embargo, resulta indispensable citarla en el marco de un estudio que se propone dar cuenta de la falta de correspondencia entre el nivel de educación formal alcanzado por los trabajadores (único medible mediante la EPH) y el nivel de calificación laboral (subempleo por calificación).

## EL MERCADO DE TRABAJO REGIONAL PATAGÓNICO: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES LABORALES

A continuación se analiza el mercado de trabajo regional mediante el estudio de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subempleo, con el objeto de contextualizar el estudio específico de la relación entre educación formal y calificación de la fuerza de trabajo ocupada. Se ofrece una sintética descripción del comportamiento de los indicadores laborales.<sup>11</sup>

Las tasas del mercado laboral del *total de los aglomerados* urbanos reflejan *la caída de las oportunidades de empleo y el deterioro de las mismas*, entre 1991 y 2001. El crecimiento de la oferta laboral se evidencia en la variación porcentual positiva (+8.35). Al mismo tiempo, la demanda de trabajo se retrae; el empleo cae (-2.75) y el desempleo aumenta de manera exponencial (+137.68). Simultáneamente, la subocupación aumenta (+73.26), lo que podría interpretarse con un crecimiento del mercado informal, como salida ante la situación descrita.

En el período siguiente, 2001-2005, se observa una *recuperación* de los indicadores laborales sin llegar a recuperar los guarismos del año tomado como base (1991). Entre otros indicadores, el *persistente nivel de subocupación refleja la insuficiente generación de empleo de calidad*.

Los aglomerados de la región patagónica presentan tendencias similares a las descritas para el total de los aglomerados urbanos.

<sup>11</sup> El procesamiento de los datos de la EPH encuentra ciertas limitaciones, a saber:

Los datos relevados por el INDEC son cargados sobre la base de datos cuya modalidad varía entre los aglomerados y según la onda (lo que dificulta la construcción de series históricas); las bases usuarias BT –con las cuales se elaboraron los datos que se presentan– no están disponibles para mayo de 1991 para los aglomerados Comodoro Rivadavia/ Rada Tilly y Río Grande/ Ushuaia.

La información sobre los aglomerados urbanos de la región patagónica, en la EPH continua, se presenta solamente en forma semestral y anual. Pues, las muestras trimestrales corresponden a los aglomerados mayores a 500.000 habitantes.

En consecuencia, se han elaborado datos para mayo de 1991 (con excepción de los aglomerados para los cuales no se dispone de las bases correspondientes), mayo de 2001 y primer semestre de 2005.

Adicionalmente, recordemos que la comparabilidad de los datos también se encuentra restringida por los cambios metodológicos introducidos en la reformulación del instrumento de recolección (EPH puntual a EPH continua).

**Cuadro 1. Tasas del mercado de trabajo del total aglomerados urbanos**

Actividad	Empleo	Desempleo	Subocupación	Subocupación demandante	Subocupación no demandante	
1991	39,5	36,8	6,9	8,60	8,6	8,6
2001	42,8	35,8	16,4	14,90	9,6	5,3
<b>var.% 2001-1991</b>	<b>8,35</b>	<b>-2,72</b>	<b>137,68</b>	<b>73,26</b>	-	-
2005	41,5	37,2	9,3	10,40	7,7	2,7
<b>var.% 2005-2001</b>	<b>-3,04</b>	<b>3,91</b>	<b>-43,29</b>	<b>-30,20</b>	<b>-19,79</b>	<b>-71,88</b>
<b>var.% 2005-1991</b>	<b>5,06</b>	<b>1,09</b>	<b>34,78</b>	<b>20,93</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo 1991, mayo 2001, primer semestre 2005.

En *Comodoro Rivadavia - Rada Tilly (Chubut)*, entre 1991-2001, también crece la oferta y cae la demanda. Se reduce el empleo al tiempo que aumenta la desocupación y la subocupación.

Luego, entre 2001-2005, las oportunidades labores logran absorber una cantidad creciente de trabajadores. Las tasas de desempleo y subocupación siguen siendo superiores a las del año 1991, aún habiéndose reducido respecto de 2001.

**Cuadro 2. Tasas del mercado de trabajo de Comodoro Rivadavia - Rada Tilly - Chubut**

Actividad	Empleo	Desempleo	Subocupación	Subocupación demandante	Subocupación no demandante	
1991	39.2	33.8	13.7	3,40	3,4	3,4
2001	40.7	35.1	14.0	10,00	7.2	2.8
<b>var.% 2001-1991</b>	<b>3,83</b>	<b>3,85</b>	<b>2,19</b>	<b>194,12</b>	-	-
2005	42.5	39.3	7.6	5,50	3.6	1.9
<b>var.% 2005-2001</b>	<b>4,42</b>	<b>11,97</b>	<b>-45,71</b>	<b>-45,00</b>	<b>-50,00</b>	<b>-73,61</b>
<b>var.% 2005-1991</b>	<b>8,42</b>	<b>16,27</b>	<b>-44,53</b>	<b>61,76</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo 1991, mayo 2001, primer semestre 2005.

En *Neuquén - Plottier (Neuquén)*, entre 1991-2001, aumenta la oferta laboral. Los incrementos en el desempleo y la subocupación evidencian que no es absorbida la nueva mano de obra y, que por el contrario, se suma a quienes pierden su empleo.

Posteriormente, entre 2001-2005, el crecimiento del empleo no logra compensar completamente los ajustes por desempleo y subocupación de la década anterior.

**Cuadro 3. Tasas del mercado de trabajo de Neuquén – Plottier - Neuquén**

	Actividad	Empleo	Desempleo	Subocupación	Subocupación	
					demandante	no demandante
1991	39.7	36.6	6.5	6,00	6.0	
2001	43.0	36.5	15.2	14,20	11.0	3.2
<b>var.% 2001-1991</b>	<b>8,31</b>	<b>-0,27</b>	<b>133,85</b>	<b>136,67</b>	-	-
2005	43.2	39.5	8.7	3,70	2.0	1.7
<b>var.% 2005-2001</b>	<b>0,47</b>	<b>8,22</b>	<b>-42,76</b>	<b>-73,94</b>	<b>-81,82</b>	<b>-84,55</b>
<b>var.% 2005-1991</b>	<b>8,82</b>	<b>7,92</b>	<b>33,85</b>	<b>-38,33</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo 1991, mayo 2001, primer semestre 2005.

*Río Gallegos (Santa Cruz)* es el único aglomerado de la Patagonia en donde la demanda laboral aumenta, durante la década de 1990, dando como resultado una reducción del desempleo. Sin embargo, este crecimiento involucra la creación de empleo de baja calidad, si se considera el aumento de la subocupación.

Esta tendencia continúa en los años subsiguientes, 2001-2005.

**Cuadro 4. Tasas del mercado de trabajo de Río Gallegos - Santa Cruz**

	Actividad	Empleo	Desempleo	Subocupación	Subocupación	
					demandante	no demandante
1991	36.4	35.0	3.8	4,20	4.2	
2001	39.9	39.0	2.1	7,20	4.1	3.1
<b>var.% 2001-1991</b>	<b>9,62</b>	<b>11,43</b>	<b>-44,74</b>	<b>71,43</b>	-	-
2005	42.6	41.8	1.9	3,20	2.3	0.9
<b>var.% 2005-2001</b>	<b>6,77</b>	<b>7,18</b>	<b>-9,52</b>	<b>-55,56</b>	<b>-43,90</b>	<b>-78,05</b>
<b>var.% 2005-1991</b>	<b>17,03</b>	<b>19,43</b>	<b>-50,00</b>	<b>-23,81</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo 1991, mayo 2001, primer semestre 2005.

En *Ushuaia - Río Grande (Tierra del Fuego)*, entre 1991-2001, se observa una reducción tanto de la demanda como de la oferta de trabajo. Crece el desempleo y la subocupación. Lo que, en cierta medida, podría explicar produjo desaliento en la búsqueda laboral (decrecimiento en la tasa de actividad). Este comportamiento resulta diferencial respecto del resto de los aglomerados de la región.

Finalmente, entre 2001-2005, el crecimiento de las oportunidades laborales (aumenta el empleo) es acompañado por un incremento en la población económicamente activa.

**Cuadro 5. Tasas del mercado de trabajo de Ushuaia - Río Grande - Tierra del Fuego**

	Actividad	Empleo	Desempleo	Subocupación	Subocupación	
					demandante	no demandante
1991	43.6	38.3	12.1	8,20	8.2	
2001	42.3	37.8	10.6	11,10	7.6	3.5
<b>var.% 2001-1991</b>	<b>-2,98</b>	<b>-1,31</b>	<b>-12,40</b>	<b>35,37</b>	-	-
2005	44.5	40.8	8.3	8,80	6.2	2.6
<b>var.% 2005-2001</b>	<b>5,20</b>	<b>7,94</b>	<b>-21,70</b>	<b>-20,72</b>	<b>-18,42</b>	<b>-65,79</b>
<b>var.% 2005-1991</b>	<b>2,06</b>	<b>6,53</b>	<b>-31,40</b>	<b>7,32</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo 1991, mayo 2001, primer semestre 2005.

En síntesis, durante la década de 1990, la tendencia general es a la caída en las oportunidades de empleo con el consecuente ajuste expresado en términos de desaliento, desempleo y subempleo con diferente intensidad en cada uno de los aglomerados urbanos estudiados. Los efectos regresivos de la política económica de los años 1990 en el mercado de trabajo han sido ampliamente estudiados por la comunidad científica. Se ha destacado la singularidad de un deterioro en el mercado de trabajo tanto en las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y 1999-2001).<sup>12</sup>

El deterioro del empleo observado es compensado parcialmente con la recuperación operada posteriormente, entre los años 2001-2005. Sin embargo, se destaca que un porcentaje significativo de las nuevas oportunidades laborales reside en empleo de baja calidad. La baja en el desempleo no se ha visto acompañada por una mejora equivalente en otros indicadores económicos y sociales: proporción de población en situación de pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, extensión de la informalidad.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Salvia y Arancibia (2005), destacan que: "...se puede contabilizar que sólo el 11,5% del incremento que registró la población económicamente activa desde 1991 hasta 2001 (147.000 de 1.285.000) se sumó al stock de población ocupada, mientras el 88,5% restante (1.193.000) se agregó a la desocupación. Al mismo tiempo se perdieron en términos netos 785.000 puestos de trabajo plenos. A esto cabe agregar un efecto pobreza directamente vinculado al desempleo que alcanzaba, en octubre de 2001, al 35% de los hogares urbanos y que con posterioridad a la crisis del verano de 2002 afectó a más del 50% de los hogares".

<sup>13</sup> "El examen de la evolución de los indicadores muestra que, con relación a la salida de la crisis en el primer semestre de 2003 hay una recuperación significativa, pero en comparación con el comienzo del ciclo de alto desempleo en 1994, los desequilibrios sociales aún son más elevados. Para una tasa de desempleo ajustada por planes sociales apenas por encima que la de entonces, la indigencia es ahora casi tres veces más alta; la pobreza afecta a dos tercios más de personas; la informalidad laboral es 13 puntos más elevada, y el coeficiente de Gini es 5 puntos mayor". Newsletter sobre la situación laboral y social en la Argentina, Junio de 2006, SEL Consultores.

## EL MERCADO DE TRABAJO REGIONAL PATAGÓNICO: EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN EDUCACIÓN FORMAL Y CALIFICACIÓN LABORAL

A continuación se presenta la información obtenida a partir del procesamiento de los datos de las bases de la EPH de las ondas mayo 1991, mayo 2001 y primer semestre de 2005. En todos los casos se realiza una primera aproximación a la población ocupada según su calificación. Luego, se observa la distribución de la población ocupada según nivel educativo. Posteriormente, se analiza la relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino ocupacional). De manera complementaria, a continuación, se estudia la relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen educativo). Finalmente, se relacionan las características de la población ocupada. Este análisis se encuentra enmarcado en una breve descripción de la estructura productiva de cada una de las provincias de la región. Se destaca que la composición del producto bruto geográfico de las provincias patagónicas difiere del nacional. Adquieren mayor participación las actividades primarias (impulsadas en primer lugar por la extracción de petróleo y gas y, luego, por la pesca). El peso relativo de las actividades del sector secundario varía significativamente entre una jurisdicción y otra en función (entre otros motivos) de la orientación de la producción (interna/ externa), la política pública implementada (regímenes de promoción), el nivel de inversión, el grado de diversificación. Finalmente, el sector terciario se centra en el desarrollo del turismo (destacándose el notable crecimiento experimentado en los últimos años). La devaluación de la moneda local ha constituido un factor clave para la recuperación y expansión de las actividades relacionadas a la producción de bienes exportables.

### Composición del Producto Bruto Geográfico (PBG) / Año 2005

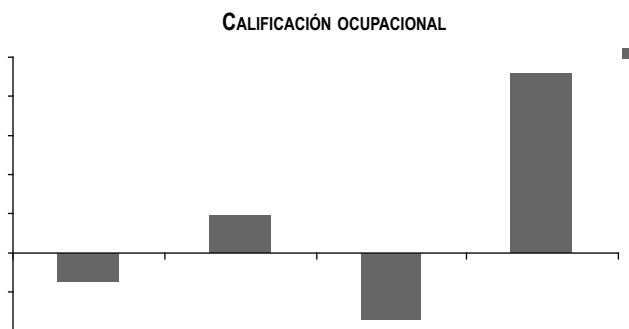
Sector de actividad	PBG Nacional	PBG Chubut	PBG Neuquén	PBG Santa Cruz	PBG Tierra del Fuego
Primario	7%	19% hidrocarburos, pesca y ganado ovino	34% hidrocarburos, producción de energía hidráulica y térmica, fruticultura	50% hidrocarburos, pesca, minería y ganado ovino	17% hidrocarburos y pesca
Secundario	25%	21% procesamiento de productos del mar, producción de aluminio y productos derivados, producción de textiles (laneros y sintéticos), maquinaria y equipos para la extracción de petróleo	11% destilación de petróleo, producción de cerámicos, elaboración de jugos, fabricación de agua pesada	10% elaboración y conservación del pescado	26% industria de electrodomésticos
Terciario	68%	60% turismo	55% turismo	35% turismo	55% turismo



## Comodoro Rivadavia - Rada Tilly (Chubut)

### Calificación ocupacional de la población ocupada

La composición de la población ocupada según su nivel de calificación varió en el período comprendido entre los años 2001 y 2005. Se ha incrementado la demanda de operarios y científicos; mientras que se observa una reducción de personal no calificado y técnico.



**Cuadro 6. Distribución de la población ocupada según calificación ocupacional. Porcentajes. Comodoro Rivadavia Rada Tilly- mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005.**

Calificación ocupacional	1991	2001	2005	var. % 2001-2005
Baja no calificado	s/d	28,13	24,00	-14,7
Baja operativo	s/d	41,15	48,86	18,7
Alta técnico	s/d	25,34	16,87	-33,4
Alta científico	s/d	5,38	10,28	91,1
sin datos	s/d	-	-	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	100,00	0,0

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

### Nivel educativo de la población ocupada

La población ocupada registra un mayor nivel de educación formal en el año 2005 respecto del año 2001.

Ya no se registran trabajadores con primario incompleto o completo. Al mismo tiempo, la proporción de quienes poseen estudios terciarios o universitarios se redujo.

La variación se explica, principalmente, por el crecimiento en la proporción de ocupados con secundario incompleto y completo.

## NIVEL DE EDUCACIÓN FORMAL ALCANZADO



**Cuadro 7. Distribución de la población ocupada según nivel educativo. Porcentajes. Comodoro Rivadavia Rada Tilly - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005.**

Nivel educacional	1991	2001	2005	var. % 2001-2005
primario incompleto	s/d	6,00	-	-
primario completo	s/d	23,48	-	-
secundario incompleto	s/d	23,54	29,88	26,9
secundario completo	s/d	24,21	52,06	115,0
terciario/ universitario incompleto	s/d	10,17	9,48	-6,8
terciario/ universitario completo	s/d	11,85	8,48	-28,4
sin datos	s/d	0,76	0,09	-88,2
Total (porcentajes)	100,00	100,00	100,00	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)

En consonancia con las modificaciones en el nivel educativo aludidas (particularmente, mayor proporción de trabajadores con secundario incompleto y completo), se observa:

- la reducción de los porcentajes de correspondencia en los puestos de bajo nivel de calificación (no calificados u operativos) y de mayor nivel de calificación (científico);
- el aumento del porcentaje de correspondencia en el nivel técnico.

En el primer caso, el efecto es una mayor proporción de trabajadores sobre-educados (alcanza al 100 por ciento en las ocupaciones no calificadas, donde el requerimiento es de primaria incompleta). En el segundo caso, el efecto es contrario, crece la sub-educación –pasa del 27 al 41 por ciento– (la califica-

ción ocupacional ejercida es mayor que el nivel de educación formal alcanzado). Este dato resulta congruente con la reducción en el número de trabajadores con estudios terciarios o universitarios completos. Aún más, las ocupaciones de nivel científico no alcanzan a ser cubiertas por los trabajadores con estudios terciarios/universitarios completos; siendo esta diferencia compensada con trabajadores con menor nivel de educación formal. De allí, el incremento citado en el porcentaje de ocupados de nivel científico sub-educados (de 27 a 41%).

**Cuadro 8. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino).**  
 Porcentajes. Comodoro Rivadavia Rada Tilly - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005.

Ondas	Nivel de calificación	sub-educación	Nivel educativo		Total
			correspondencia	sobre-educación	
May-91	no calificado	s/d	s/d	s/d	100,00
	operativo	s/d	s/d	s/d	100,00
	técnico	s/d	s/d	s/d	100,00
	científico	s/d	s/d	s/d	100,00
	Total	-	-	-	100,00
May-01	no calificado	-	13,66	86,34	100,00
	operativo	7,87	58,08	34,06	100,00
	técnico	23,05	<b>53,23</b>	23,72	100,00
	científico	<b>26,95</b>	73,05	-	100,00
	Total	11,76	48,71	39,54	100,00
1ºsem 2005	no calificado	-	-	<b>100,00</b>	100,00
	operativo	-	31,04	68,96	100,00
	técnico	27,50	<b>63,92</b>	8,57	100,00
	científico	<b>40,88</b>	59,12	-	100,00
	Total	8,86	32,05	59,08	100,00
var% 2001-2005		-24,7	-34,2	49,4	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)

El incremento hasta alcanzar elevados porcentajes de sobre-educados –o de subcalificados– en las categorías educacionales secundario completo (de 62 a 79 por ciento), terciario/ universitario incompleto (de 46 a 65 por ciento) evidencian la devaluación de estas certificaciones ya que estos trabajadores son contratados para ejercer puestos que requieren un nivel de educación formal menor al alcanzado.

Quienes poseen estudios terciarios/ universitarios completos son los que mayor nivel de correspondencia encuentran entre nivel de educación formal alcanzado y nivel de calificación ocupacional (72%).

### Cuadro 9. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen).

Porcentajes. Comodoro Rivadavia Rada Tilly - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005.

Ondas	Nivel de educación	Nivel de calificación			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	primario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	primario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	secundario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	secundario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	terciario/universitario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	terciario/universitario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	Total	-	-	-	100,00
May-01	primario incompleto	59,51	40,49	-	100,00
	primario completo	13,59	86,41	-	100,00
	secundario incompleto	16,26	48,71	35,02	100,00
	secundario completo	2,95	34,73	<b>62,31</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	4,18	50,14	45,67	100,00
	terciario/universitario completo	-	35,22	64,78	100,00
	Total	11,76	48,71	39,54	100,00
1ª sem 2005	primario incompleto	-	-	-	100,00
	primario completo	-	-	-	100,00
	secundario incompleto	18,21	50,65	31,13	100,00
	secundario completo	4,97	15,95	<b>79,08</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	8,69	26,33	64,98	100,00
	terciario/universitario completo		<b>71,77</b>	28,23	100,00
	Total	8,86	32,05	59,08	100,00
var% 2001-2005		-24,7	-34,2	49,4	0,0

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

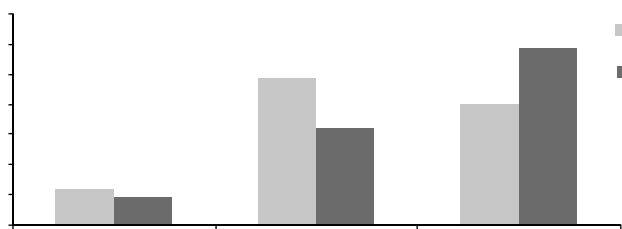
### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo - Síntesis

En suma, se observa un deterioro en términos de compatibilización entre los requerimientos laborales y los conocimientos adquiridos formalmente.

El alto incremento del porcentaje de sobre-educados o sub-calificados evidencia el desaprovechamiento de la mano de obra calificada, la dilapidación de sus habilidades y conocimientos

Entre los sub-educados o sobre-calificados, se destaca el aumento registrado en el número de trabajadores con secundario completo, lo cual refleja la devaluación de esta certificación.

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIÓN OCUPACIONAL Y NIVEL EDUCATIVO



### Estructura productiva

Las actividades económicas de la provincia de Chubut se concentran en un triángulo de desarrollo conformado por Comodoro Rivadavia (principal centro urbano), el conjunto marítimo compuesto por las ciudades de Trelew, Puerto Madryn y Rawson (capital provincial), más un conjunto cordillerano constituido por las ciudades de Esquel y Trevelin.

El Producto Bruto Geográfico (PBG), al año 2005, está compuesto de la siguiente manera:

- 60 por ciento por el sector terciario;
- 19 por ciento por el sector primario (este porcentaje es muy superior al existente a nivel nacional debido al peso de la explotación petrolífera en la provincia);
- 21 por ciento por el sector secundario.

En el PBG se destacan las exportaciones, con un nivel superior al del promedio nacional. Su valor se duplicó entre los años 1998 y 2005, impulsadas por el petróleo, el aluminio y la pesca a Chile, Estados Unidos y la Unión Europea.

A continuación se detalla las principales actividades productivas según sector de actividad.

#### *Sector terciario:*

- Turismo: El mayor desarrollo se encuentra en la Península de Valdez (Puerto Madryn y Puerto Pirámide) y, en menor medida en la zona cordillerana (Esquel y su zona de influencia). La actividad registró un fuerte incremento en los últimos años.

#### *Sector primario:*

- Petróleo, pesca y ganado ovino (orientado a la producción lanera): Las tres actividades están destinadas, principalmente, al mercado externo.

- Sector hidrocarburiífero: es el de mayor peso relativo en el valor agregado provincial, es el principal sector exportador provincial, es relevante en

cuanto a mano de obra ocupada (de manera directa e indirecta). La producción de petróleo se concentra en la Cuenca del Golfo San Jorge, segunda en orden de importancia –después de la neuquina– (con costos por debajo de otras cuencas productivas, debido a las características del petróleo producido). La producción de gas es menos significativa debido a la baja productividad de los yacimientos (con costos promedio relativamente elevados respecto del resto de las cuencas del país). La producción de petróleo se incrementó levemente durante la década de 1990 y, de manera más significativa, durante los primeros años del nuevo siglo impulsada por el perfil exportador de la actividad (más de la mitad se exporta).

- Pesca (costera y de altura): la captura de la merluza, el langostino y el calamar se realiza en aguas interjurisdiccionales; por lo que su explotación se comparte con la provincia de Santa Cruz. La actividad ha registrado un crecimiento muy significativo en los últimos años debido al mejoramiento de los precios relativos (tras la devaluación del 2002) y a las medidas orientadas al cuidado del recurso natural.

- Explotación ovina: es una actividad de gran importancia para la provincia dado que es la de mayor cobertura espacial, involucra gran cantidad de productores y trabajadores (peones). Aún predominan explotaciones con características de minifundio (con los consecuentes efectos económicos y sociales). La oferta se encuentra atomizada y la demanda concentrada, tanto en el proceso industrial como en la exportación. Este sector padeció un largo período de pérdida de la rentabilidad y una disminución de los *stocks* debido a varios períodos consecutivos de caída en los precios, problemas climáticos y alto endeudamiento de los productores (que derivó en la sobrecarga de los campos y problemas con el manejo del rodeo). Estas dificultades se fueron superando con el mejoramiento de los precios y la política pública implementada destinada a la reconversión del sector (Ley de Recuperación de la Ganadería Ovina: fondos destinados a la sanidad animal, incremento de la majada y capacitación de los productores). Al año, 2005, la provincia es la principal productora de lanas sucias del país. Su participación en la exportación de este producto es del 75 por ciento a nivel nacional.

- Explotación minera: la producción se orienta a la extracción de rocas de aplicación (pérfido, caliza, canto rodado) y metales no metalíferos (arcilla, arena silícea, baritina). Un número pequeño de empresas de origen italiano realizan la extracción de pórfidos para su exportación a su país de origen. La explotación se reactivó a partir de la salida de la convertibilidad.

#### *Sector secundario:*

- Actividades industriales: procesamiento de productos del mar, producción de aluminio y productos derivados, producción de textiles (laneros). Estos productos tienen como principal destino el mercado externo.

- Actividades industriales: producción de textiles (sintéticos), maquinaria y equipos para la extracción de petróleo. Estos productos se dirigen al mercado local.

- Procesamiento de productos del mar: el principal centro de procesamiento en tierra es Puerto Madryn donde se encuentran las principales plantas de elaboración. Se destaca un nivel de actividad estable a lo largo del año. Consecuentemente, es la única localidad en la que prevalece el personal permanente sobre el temporario.

- Producción de aluminio: la provincia posee la única planta de aluminio del país (en el departamento de Viedma). A su alrededor se han desarrollado empresas productoras de artículos de aluminio y empresas de servicios mecanometalúrgicas (para la reparación de equipos y motores). Absorben una importante cantidad de mano de obra local. En los últimos años se han realizado importantes inversiones (previéndose aún más para la ampliación de la planta) con el objeto de impulsar las exportaciones que se incrementaron paulatinamente desde la década de 1990 y, de manera significativa, a partir de la mejora en el tipo de cambio.

- Producción de textiles (sintéticos y laneros):

El sector textil sintético (hilados sintéticos y artificiales) se radicó en la provincia debido a sucesivos regímenes de promoción industrial y carece de encadenamientos productivos dentro de la provincia, tampoco guarda relación con el sector textil lanero. Sus productos son utilizados como insumos por el sector de confecciones en otras provincias del país.

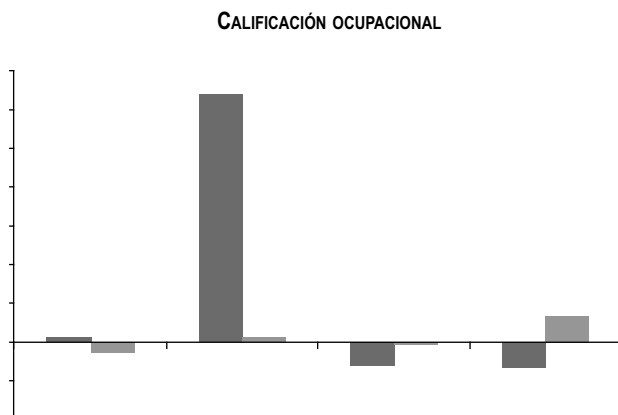
El sector textil lanero: el procesamiento de la lana (lavado y peinado) se concentra en un 90 por ciento en las empresas radicadas en el Parque Industrial de Trelew. Casi el total de la producción se exporta. A partir del 2002, la situación del sector mejoró gracias al incremento del precio de la lana en el mercado internacional y a la devaluación del tipo de cambio (con la consecuente disminución de importaciones de productos competidores).

- Producción de maquinaria, bombas y equipos para la extracción de petróleo: es una actividad asociada a la explotación de petróleo. Se ha desarrollado para el mercado interno. Sin embargo, en los últimos años inició sus colocaciones en el exterior.

## Neuquén - Plottier (Neuquén)

### Calificación ocupacional de la población ocupada

La estructura de los ocupados según la calificación ha variado a lo largo del período estudiado. Se destaca el incremento en las calificaciones ocupacionales de baja complejidad y la disminución porcentual operada en los puestos que requieren altos niveles de calificación. Esta tendencia solamente se quiebra, en el último período (2001-2005), para la categoría científico.



**Cuadro 10. Distribución de la población ocupada según calificación ocupacional. Porcentajes. Aglomerado Neuquén Plottier - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005**

Calificación ocupacional	1991	2001	var.% 1991-2001	2005	var.% 2001-2005
baja no calificado	28,27	31,96	13,1	23,48	-26,5
operativo	5,73	42,33	638,7	48,20	13,9
alta técnico	49,17	20,27	-58,8	19,32	-4,7
científico	15,88	5,45	-65,7	9,00	65,1
sin datos	0,95	-	-	-	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	0,0	100,00	0,0

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

### Nivel educativo de la población ocupada

El nivel educativo alcanzado por los ocupados refleja una tendencia incremental. Al 2005, no se registra población con estudios primarios, exclusivamente.

En cambio, podemos observar la manera en que crecen los porcentajes correspondientes a las categorías educativas superiores en detrimento de las inferiores. Esta tendencia alcanza al nivel medio y superior en el primer período y se concentra en el secundario en el segundo período estudiado.



NIVEL DE EDUCACIÓN FORMAL ALCANZADO



**Cuadro 11. Distribución de la población ocupada según nivel educativo. Porcentajes. Aglomerado Neuquén Plottier - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005**

Nivel educacional	1991	2001	var.% 1991-2001	2005	var.% 2001-2005
primario incompleto	13,91	8,66	-37,7	-	-
primario completo	25,80	19,10	-26,0	0,16	-99,2
secundario incompleto	20,35	23,16	13,8	32,42	40,0
secundario completo	16,12	20,29	25,9	46,55	129,4
terciario/ universitario incompleto	9,49	13,45	41,7	9,14	-32,0
terciario/ universitario completo	14,34	14,30	-0,3	11,73	-18,0
sin datos	-	1,04	-	-	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	0,0	100,00	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)

De acuerdo con los datos observados precedentemente, la tendencia educativa incremental se ve reflejada en un aumento de la proporción de los sobre-educados; especialmente, en las categorías ocupacionales de menor calificación. (Al 2005, el 100 por ciento de los no calificados y el 64 por ciento de los operarios se encuentran sobre-educados).

En las categorías ocupacionales de mayor nivel de calificación, se registra un crecimiento de la correspondencia en las ocupaciones técnicas, que requieren estudios secundarios completos o terciarios /universitarios incompletos (recordemos que el porcentaje de quienes poseen estas credenciales académicas aumentó en el período estudiado). En cuanto a las ocupaciones de calificación científico profesional, que requieren estudios terciarios o universitarios completos, aumenta la proporción de la sub-educación. Por lo tanto, estos pue-

tos estarían siendo cubiertos por trabajadores con un menor nivel de educación formal al requerido. Estos datos resultan concordantes con los hallados en el análisis de la población según el nivel educativo formal alcanzado.

### Cuadro 12. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino).

Porcentajes. Aglomerado Neuquén Plottier - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Ondas	Nivel de calificación	Nivel educativo			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	no calificado	-	40,21	59,79	100,00
	operativo	-	39,27	60,73	100,00
	técnico	61,70	27,72	10,58	100,00
	científico	48,73	51,27	-	100,00
Total		43,14	35,20	21,66	100,00
May-01	no calificado	-	21,53	78,47	100,00
	operativo	7,46	52,96	39,58	100,00
	técnico	18,46	42,93	38,61	100,00
	científico	12,55	87,45	-	100,00
Total		8,33	44,80	46,87	100,00
var. % 1991-2001		-80,7	27,3	116,4	0,0
1ºsem 2005	no calificado	-	-	<b>100,00</b>	100,00
	operativo	-	36,37	<b>63,63</b>	100,00
	técnico	18,20	61,80	20,01	100,00
	científico	<b>54,14</b>	45,86	-	100,00
Total		8,39	33,60	58,02	100,00
var. % 2001-2005	0,7	-25,0	23,8	0,0	

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)

De manera complementaria, al analizar la misma relación (educación y calificación ocupacional) a partir de subpoblaciones definidas por el nivel educativo formal alcanzado encontramos que, al final del período estudiado, quienes poseen menores niveles de instrucción logran mayor grado de correspondencia.

En el nivel medio, se observa un comportamiento diferencial entre quienes poseen secundario incompleto y completo. Entre los primeros, la correspondencia se eleva al aproximadamente 50 por ciento (2001-2005); mientras que se reduce al aproximadamente 20 por ciento en el segundo.

Quienes poseen una educación secundaria completa o superior se encuentran subcalificados, desarrollan tareas que requieren un nivel de conocimientos y habilidades inferior al que ellos han adquirido en el sistema educativo formal.

**Cuadro 13. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)**  
Porcentajes. Aglomerado Neuquén Plottier - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

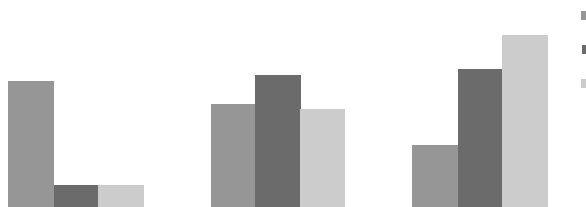
Ondas	Nivel de educación	Nivel de calificación			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	primario incompleto	-	-	-	100,00
	primario completo	95,46	4,54	-	100,00
	secundario incompleto	60,09	7,83	32,07	100,00
	secundario completo	14,88	54,27	30,85	100,00
	terciario/universitario incompleto	25,47	53,82	20,71	100,00
	terciario/universitario completo	-	58,13	41,87	100,00
	<b>Total</b>		43,14	35,20	21,66
var. % 1991-2001		116,4	27,3	-80,7	0,0
May-01	primario incompleto	43,23	56,77	-	100,00
	primario completo	7,98	92,02	-	100,00
	secundario incompleto	9,32	<b>50,59</b>	40,09	100,00
	secundario completo	2,29	25,34	<b>72,37</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	1,71	27,47	<b>70,82</b>	100,00
	terciario/universitario completo	-	34,20	<b>65,80</b>	100,00
	terciario/universitario completo	-	58,13	41,87	100,00
<b>Total</b>		8,33	44,80	46,87	100,00
1ª sem 2005	primario incompleto	-	-	-	100,00
	primario completo	-	<b>100,00</b>	-	100,00
	secundario incompleto	12,56	<b>53,59</b>	33,85	100,00
	secundario completo	5,55	<b>19,59</b>	<b>74,86</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	18,97	30,81	<b>50,22</b>	100,00
	terciario/universitario completo	-	35,18	<b>64,82</b>	100,00
	<b>Total</b>		8,39	33,60	58,02
var. % 2001-2005		0,7	-25,0	23,8	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo - Síntesis

En suma, se destacan los porcentajes de sub-calificación o sobre-educación entre quienes poseen estudios secundarios completos o terciarios incompletos y completos. Altos porcentajes de correspondencia se hallan entre los bajos niveles de calificación y de educación formal.

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIÓN OCUPACIONAL Y NIVEL EDUCATIVO



### Estructura productiva

El Producto Bruto Geográfico (PBG), al año 2005, está compuesto de la siguiente manera:

- 55 por ciento aproximadamente por el sector terciario;
- 34 por ciento aproximadamente por el sector primario (este porcentaje es muy superior al existente a nivel nacional, debido a la incidencia de la extracción de gas y petróleo);
- 11 por ciento aproximadamente por el sector secundario.

En la estructura de las exportaciones se destaca la preponderancia de los combustibles (crudo y destilados del petróleo) que alcanzan al 93,5 por ciento en 2005 –debido al precio del petróleo crudo–. Los productos primarios y las manufacturas de origen industrial presentan una tendencia creciente, mientras que las manufacturas de origen agropecuario reflejan un retroceso. Chile constituye el principal destino (le siguen Estados Unidos y Brasil con un porcentaje muy inferior).

A continuación se detalla las principales actividades productivas según sector de actividad.

#### *Sector terciario:*

- Turismo: el turismo constituye una fuente significativa de ingresos para la provincia. La oferta de los circuitos turísticos se incrementó a partir de la desregulación del transporte (aéreo y terrestre), la inversión pública en caminos y los acuerdos binacionales con Chile. También, se destacan las inversiones privadas que dieron origen a un importante crecimiento en la cuantía de las plazas hoteleras. Entre los centros más importantes se encuentra la ciudad de Neuquén, la zona de San Martín de los Andes (que incluye en centro invernal Cerro Chapelco) y Villa La Angostura. La ciudad capital provincial posee el aeropuerto más importante de la región, por lo que se posiciona como

la puerta de entrada y salida para los negocios de la región (incluida la actividad petrolera). Se registra un incremento constante en la afluencia de turistas nacionales y extranjeros.

*Sector primario:*

Extracción de petróleo y gas, producción de energía hidráulica y térmica (gas).

- **Petróleo y gas:** la provincia produce el 30 por ciento del crudo y 55 por ciento del gas nacional. La extracción y producción de hidrocarburos (petróleo cruda, gas y destilados) ocupan el primer lugar en cuanto al valor de producción generado, constituyen la principal fuente de ingresos provinciales (mediante las regalías).

La extracción de petróleo es realizada por un número reducido de empresas multinacionales que son abastecidas por un número mayor de empresas extranjeras, las cuales –finalmente– contratan servicios de una cantidad importante de Pymes locales. Los recursos se obtienen en la Cuenca Neuquina, la cual ocupa parte de las provincias de Río Negro, La Pampa y Mendoza.

Con respecto al gas, se destaca la inauguración del gasoducto del Pacífico (en 1999) que une Loma de la Lata (Neuquén) con Concepción (Chile). También, es relevante la prórroga firmada con Repsol YPF por la concesión por diez años más del yacimiento Loma de la Lata, con el objeto de evitar la emigración de las inversiones a otros destinos (Bolivia cuenta con más reservas y está más cercano a Brasil, principal mercado consumidor a futuro).

La devaluación del peso y el aumento de los precios internacionales estimularon las ventas al exterior. Sin embargo, se ha fijado un cupo para las exportaciones así como el nivel de retenciones y el precio en el mercado interno.

- **Energía eléctrica:** la provincia es la principal productora de energía eléctrica del país, genera el 26 por ciento del total, la producción se triplicó durante los años 1990. Se realiza mediante cinco centrales hidroeléctricas: El Chocón, Arroyito, Alicurá, Piedra del Águila (sobre el río Limay, comparten la generación con la provincia de Río Negro), Cerros Colorados (sobre el río Neuquén). La central Pichi Picún Leufú se privatizó en 1997. A su vez, el parque de usinas termoeléctricas se amplió en los últimos años. La provincia genera la quinta parte de la energía térmica del país mediante cuatro centrales: Alto Valle, Filo Morado, Agua del Cajón y Loma de la Lata. También, creció la inversión en el transporte de energía. En 1999, se inauguró la cuarta línea de alta tensión (desde Comahue).

- **Fruticultura:** la actividad se desarrolla en un sistema regional integrado con Río Negro, consecuentemente el empaque y comercialización se realiza desde la provincia limítrofe. Los principales productos son la manzana, pera, frambuesas y moras. Se exporta a Brasil y la Unión Europea. La devaluación

mejoró la competitividad de los productos provinciales. Al mismo tiempo, en los últimos años se ha estimulado la inversión en el sector vitivinícola.

*Sector secundario:*

- Actividades manufactureras: destilación de petróleo, producción de cerámicos, elaboración de jugos, fabricación de agua pesada.

- Destilación del petróleo (naftas y gasoil): el crudo es destilado en Plaza Huincul (Neuquén), Luján de Cuyo (Mendoza) y La Plata (Buenos Aires). Las dos últimas han incrementado su participación en la actividad, en detrimento de la primera, a partir de las inversiones hechas por Repsol YPF.

- Fabricación de productos de arcilla y cerámicos: se han asentado tres grandes plantas de cerámicas productoras de revestimientos y ladrillos. Una de ellas, tras su quiebra, es gerenciala por sus propios trabajadores. Producen para el mercado interno y externo (Chile, Estados Unidos y Uruguay). Luego de los destilados del petróleo, constituye el sector más significativo de las manufacturas de origen industrial de la provincia.

- Elaboración de jugos (manzana y pera): la industria juguera neuquina absorbe parte de la producción agrícola rionegrina. Hay tres empresas instaladas en el Alto Valle. La producción de jugos concentrados se destina, casi en su totalidad, al mercado externo (siendo el principal Estados Unidos).

- Fabricación de agua pesada: en 1993 se inauguró la planta industrial de Agua Pesada (en Arroyito, a orillas del Río Limay), luego quedó paralizada y, finalmente, se reactivó en 1996. Es una sociedad mixta compuesta por el gobierno provincial y nacional. Su producción se destina a centrales nucleares nacionales y a la exportación. La ampliación del abastecimiento interno depende de la terminación de la central atómica Atucha II. Por otro lado, la ampliación del mercado externo se originó en la devaluación del peso.

## **Río Gallegos (Santa Cruz)**

### **Calificación ocupacional de la población ocupada**

La estructura de los ocupados según la calificación ha variado a lo largo del período estudiado, evidenciando un incremento en la subpoblación de ocupados de menor calificación al tiempo que disminuye el peso relativo de la subpoblación con mayor calificación.

Se destaca el incremento en el número de operarios, particularmente durante el primer período estudiado.

De igual modo, resulta significativo el crecimiento de la demanda en la categoría científica, en el último período, quebrando la tendencia anterior a su disminución.



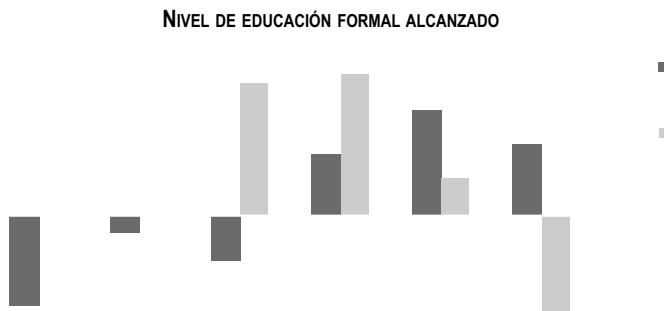
**Cuadro 14. Distribución de la población ocupada según calificación ocupacional**  
Porcentajes. Río Gallegos - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Calificación ocupacional	1991	2001	var.% 1991-2001	2005	var.% 2001-2005
Baja no calificado	23,62	22,15	-6,2	19,01	-14,2
Operativo	15,53	48,94	215,1	52,69	7,7
Alta Técnico	50,11	21,70	-56,7	18,95	-12,7
Científico	10,73	7,22	-32,7	9,22	27,7
sin datos	-	-	-	0,13	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	0,0	100,00	0,0

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

### Nivel educativo de la población ocupada

La distribución de la población según el nivel educativo formal alcanzado refleja un incremento en las certificaciones académicas, especialmente en el segmento secundario. (el terciario o universitario constituye un caso especial dado que ha aumentado el porcentaje de aquellos que acceden este nivel educativo pero no finalizan los estudios. Pues, ha disminuido el porcentaje de aquellos que logran completar sus estudios).



**Cuadro 15. Distribución de la población ocupada según nivel educativo**  
**Porcentajes. Río Gallegos - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005**

Nivel educacional	1991	2001	var.% 1991-2001	2005	var.% 2001-2005
primario incompleto	11,16	5,14	-53,9	-	-
primario completo	27,19	24,54	-9,7	-	-
secundario incompleto	25,39	18,65	-26,5	33,52	79,7
secundario completo	20,04	27,61	37,8	51,02	84,8
terciario/ universitario incompleto	4,11	6,72	63,5	8,28	23,2
terciario/ universitario completo	12,11	17,35	43,3	7,18	-58,6
sin datos	-	-	-	-	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	0,0	100,00	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)

Resulta relevante analizar la distribución de cada subpoblación según calificación ocupacional en función de los distintos niveles educativos. Así, se observa el crecimiento de la población de ocupados sobre-educados en las categorías de menor calificación (100 por ciento no calificados y 67 por ciento operativos). Mientras, que a nivel técnico crece la correspondencia (alcanza al 72 por ciento) y a nivel científico se destaca la sub-educación (58 por ciento). Comportamientos congruentes con la evolución del nivel de ecuación formal de la población ocupada (estudiado en el apartado anterior).

**Cuadro 16. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)** Porcentajes. Río Gallegos - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Ondas	Nivel de calificación	Nivel educativo		Total	
		sub-educación	correspondencia		sobre-educación
May-91	no calificado	-	34,63	65,37	100,00
	Operativo	0,51	54,25	45,24	100,00
	Técnico	65,39	24,39	10,23	100,00
	Científico	44,03	55,97	-	100,00
Total		41,24	34,85	23,91	100,00
May-01	no calificado	-	12,91	87,09	100,00
	Operativo	6,83	50,79	42,38	100,00
	Técnico	19,93	40,07	39,99	100,00
	Científico	28,23	71,77	-	100,00
Total		10,57	44,13	45,30	100,00
var. % 1991-2001	-74,4	26,6	89,5	0,0	
1ºsem 2005	no calificado	-	-	<b>100,00</b>	100,00
	Operativo	-	33,33	<b>66,67</b>	100,00
	Técnico	20,82	<b>71,65</b>	7,53	100,00
	Científico	<b>58,10</b>	41,90	-	100,00
Total		9,35	35,14	55,50	100,00
var. % 2001-2005	-11,5	-20,4	22,5	0,0	

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



## Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)

Al analizar la distribución de cada subpoblación según nivel educativo en función de los distintos niveles de calificación, se observa que la proporción de sub-calificados ha ido aumentando progresivamente, especialmente entre quienes han completado los estudios secundarios o han iniciado (y no completado) los estudios terciarios.

Se destaca que mayores credenciales académicas no aseguran el desempeño en un puesto del nivel de calificación correspondiente. Así, al final del período, más de la mitad aproximadamente la mitad de quienes poseen estudios terciarios/ universitarios incompletos (55 por ciento) desarrollan tareas que requieren un nivel de conocimientos y habilidades inferior al que sus credenciales académicas acreditan.

**Cuadro 17. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen) Porcentajes. Río Gallegos - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005**

Ondas	Nivel de educación	Nivel de calificación			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	primario incompleto	54,05	45,95	-	100,00
	primario completo	83,88	16,12	-	100,00
	secundario incompleto	53,45	21,40	25,16	100,00
	secundario completo	10,27	50,43	39,29	100,00
	terciario/universitario incompleto	11,60	52,10	36,29	100,00
	terciario/universitario completo	-	49,79	50,21	100,00
	Total		41,24	34,85	23,91
May-01	primario incompleto	65,68	34,32	-	100,00
	primario completo	12,76	87,24	-	100,00
	secundario incompleto	13,47	54,82	31,71	100,00
	secundario completo	4,49	23,69	71,82	100,00
	terciario/universitario incompleto	5,08	31,61	63,31	100,00
	terciario/universitario completo	-	31,03	68,97	100,00
	Total		10,57	44,13	45,30
var. % 1991-2001		-74,4	26,6	89,5	0,0
1ª sem 2005	primario incompleto	-	-	-	100,00
	primario completo	-	-	-	100,00
	secundario incompleto	15,52	<b>52,60</b>	31,88	100,00
	secundario completo	6,26	21,29	<b>72,45</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	11,50	33,06	<b>55,44</b>	100,00
	terciario/universitario completo	-	54,24	45,76	100,00
	Total		9,35	35,14	55,50
var. % 2001-2005		-11,5	-20,4	22,5	0,0

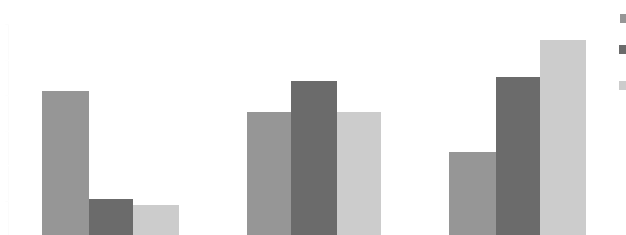
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC

## Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo - Síntesis

Se destaca el crecimiento constante y sostenido de la proporción de ocupados sobre-educados o sub-calificados.

Los estudios secundarios constituyen un diferencial. En el caso de incompletos, requeridos por ocupaciones de baja calificación, la correspondencia entre ambas variables se eleva a más de la mitad. Mientras que siendo completados, estos trabajadores pasan a aumentar los porcentajes de sub-calificación o sobre-educación. Lo que indica que no les son requeridos para el desempeño de sus tareas.

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIÓN OCUPACIONAL Y NIVEL EDUCATIVO



## Estructura productiva

El Producto Bruto Geográfico (PBG), al año 2005, está compuesto de la siguiente manera:

- 50 por ciento por el sector primario; a su vez, el 80 por ciento de las actividades primarias corresponden a la producción de hidrocarburos (petróleo y gas).
- 35 por ciento por el sector terciario;
- 10 por ciento por el sector secundario (se registra una escasa actividad manufacturera, principalmente destinada al consumo interno con excepción de la elaboración del pescado).

Como puede observarse, la estructura productiva está determinada por la existencia de abundantes reservas de recursos naturales no renovables con una sostenida demanda en el comercio internacional. Como consecuencia de asumir un perfil exportador basado en los recursos naturales (hidrocarburos, pescado y lana), tanto los volúmenes de exportación como los valores de PBG oscilan en función de los precios en el mercado internacional. En tal sentido, se destaca que ésta es la provincia que más producción exporta en relación con su producto. Los principales destinos de las exportaciones son Chile, la Unión Europea, Estados Unidos, Sudáfrica, China y Brasil.

A continuación se detalla las principales actividades productivas según sector de actividad.

*Sector primario:*

- Producción de hidrocarburos. Petróleo y gas: la actividad se desarrolla en dos cuencas: Cuenca del Golfo San Jorge (compartida con la provincia de Chubut) y Cuenca Austral (compartida con Tierra del Fuego). En la primera predomina la explotación de petróleo y en la segunda la de gas. Se destinan al procesamiento dentro del país, fuera de la provincia, y a la exportación en crudo (principales destinos: Chile, Estados Unidos, China y Brasil).

- Pesca: la captura registró una tendencia creciente a lo largo de la década de 1990, originando la sobreexplotación de la merluza y el calamar. Consecuentemente, los volúmenes de captura se fueron reduciendo. Esto fue compensado con un aumento en la captura del langostino (de precio superior al de las otras especies). Casi la totalidad de la producción se destina al mercado externo. Pescados sin elaborar se exportan a España, Italia y Japón. Pescados elaborados se exportan a Estados Unidos, España, Japón, Italia y Brasil.

- Minería: la actividad se incrementó de manera significativa a partir de la puesta en producción de la Mina Cerro Vanguardia (departamento de Magallanes), en 1999. Produce y exporta, en su totalidad, bullón dorado (12 por ciento de oro, 87 por ciento de plata) al Reino Unido y Sudáfrica. Esta producción y destino se contraponen a la organización anterior, cuando se realizaba con exclusividad la extracción de las minas de carbón de Río Turbio, las arcillas y caolinas de San Julián y Gobernador Gregores y salinas de cosecha; todos ellos para el mercado interno.

- Ovinos: la importancia del sector frente a la extracción de hidrocarburos y minerales ha disminuido. También han sido desalentadores fenómenos climáticos adversos, pérdidas por acción de depredadores, deterioro de los recursos forrajeros (desertificación) y disminución de los precios. Todo ello ha contribuido a la pérdida de rentabilidad del sector y a la disminución de *stocks*. Al mismo tiempo, una reducción en el volumen de lana y la caída de los precios internacionales han ocasionado una disminución de su participación en las exportaciones.

*Sector terciario:*

- Turismo: la actividad ha registrado una importante evolución a lo largo de los últimos años. El Calafate (cercano al Perito Moreno) es la localidad con mayor tasa de crecimiento durante la última década. El Chaltén (en las proximidades del Lago Viedma y del Cerro Fitz Roy) constituye otro polo turístico.

*Sector secundario:*

- Elaboración y conservación del pescado: es una actividad destinada a la exportación. La actividad en tierra se desarrolla en los puertos Deseado, San Julián, Santa Cruz y Río Gallegos.

## Ushuaia - Río Grande (Tierra del Fuego)

### Calificación ocupacional de la población ocupada

La calificación ocupacional muestra una tendencia creciente en las ocupaciones de mayor calificación.

Sin embargo, en cuanto a la proporción de trabajadores en cada una de las categorías, ésta no varía sensiblemente respecto del registrado en los aglomerados mencionados precedentemente.



**Cuadro 18. Tipo de calificación ocupacional de la población ocupada**  
Porcentajes. Ushuaia Río Grande - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Calificación ocupacional		1991	2001	2005	var.% 2001-2005
Baja	no calificado	s/d	21,92	19,06	-13,0
	operativo	s/d	51,04	49,16	-3,7
Alta	técnico	s/d	20,81	23,23	11,6
	científico	s/d	6,11	8,37	37,0
sin datos	s/d	0,13	0,18	-	
Total (porcentajes)		100,00	100,00	100,00	0,0

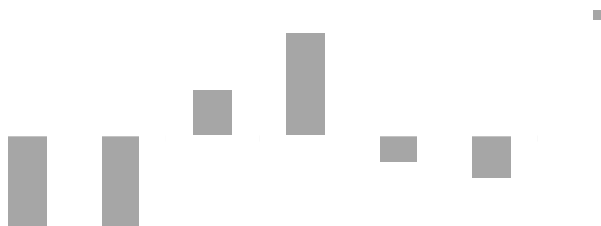
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-NDEC

### Nivel educativo de la población ocupada

La distribución de la población ocupada, respecto del nivel educativo alcanzado, ha sufrido un incremento significativo en la categoría secundaria incompleta y secundaria completa. Esta tendencia no se cumple en la categoría terciario o universitario incompleta y completa.

Al 2005, no se registran ocupados con nivel de educación primario.

## NIVEL DE EDUCACIÓN FORMAL ALCANZADO



**Cuadro 19. Distribución de la población ocupada según nivel educativo**  
Porcentajes. Ushuaia Río Grande - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Nivel educacional	1991	2001	2005	var.% 2001-2005
primario incompleto	s/d	4,62	0,15	-96,8
primario completo	s/d	20,86	0,18	-99,1
secundario incompleto	s/d	22,21	33,27	49,8
secundario completo	s/d	22,99	48,51	111,0
terciario/ universitario incompleto	s/d	12,47	8,92	-28,5
terciario/ universitario completo	s/d	16,60	8,97	-46,0
Sin datos	s/d	0,24	-	-
Total (porcentajes)	100,00	100,00	100,00	0,0

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)

Para el primer semestre del 2005, la sub-educación se duplicó en la categoría científico, la sobre-educación se incrementó en las categorías inferiores y, a nivel técnico creció la correspondencia.

Estas tendencias se corresponden con el crecimiento en la proporción de ocupados con secundario incompleto y completo.

### Cuadro 20. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de calificación (destino)

Porcentajes. Ushuaia Río Grande - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Ondas	Nivel de calificación	Nivel educativo			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	no calificado	s/d	s/d	s/d	100,00
	operativo	s/d	s/d	s/d	100,00
	técnico	s/d	s/d	s/d	100,00
	científico	s/d	s/d	s/d	100,00
Total		-	-	-	100,00
May-01	no calificado	-	12,47	87,53	100,00
	operativo	5,49	51,20	43,32	100,00
	técnico	15,11	44,12	40,77	100,00
	científico	31,22	68,78	-	100,00
Total		8,44	44,48	47,08	100,00
1ºsem 2005	no calificado	-	-	<b>100,00</b>	100,00
	operativo	0,31	41,77	<b>57,92</b>	100,00
	técnico	19,74	<b>59,19</b>	21,07	100,00
	científico	<b>64,05</b>	35,95	-	100,00
Total		10,19	37,40	52,41	100,00
var. % 2001-2005	20,7	-15,9	11,3	0,0	

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

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)

A nivel de secundario incompleto, requerido para ocupaciones de calificación operativa, se observa el mayor grado de correspondencia. Estudios superiores presentan mayores registros de sub-calificación.

**Cuadro 21. Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo según nivel de educación (origen)**  
Porcentajes. Ushuaia Río Grande - mayo 1991, mayo 2001, 1er semestre 2005

Ondas	Nivel de educación	Nivel de calificación			Total
		sub-educación	correspondencia	sobre-educación	
May-91	primario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	primario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	secundario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	secundario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	terciario/universitario incompleto	s/d	s/d	s/d	100,00
	terciario/universitario completo	s/d	s/d	s/d	100,00
	Total	-	-	-	100,00
May-01	primario incompleto	60,80	39,20	-	100,00
	primario completo	8,00	92,00	-	100,00
	secundario incompleto	11,26	58,22	30,52	100,00
	secundario completo	2,74	23,93	73,33	100,00
	terciario/universitario incompleto	4,99	28,59	66,42	100,00
	terciario/universitario completo		26,64	73,36	100,00
	Total	8,44	44,48	47,08	100,00
1ª sem 2005	primario incompleto	100	-	-	100,00
	primario completo	-	-	-	100,00
	secundario incompleto	17,21	61,38	21,40	100,00
	secundario completo	6,50	21,90	<b>71,60</b>	100,00
	terciario/universitario incompleto	12,70	36,27	<b>51,03</b>	100,00
	terciario/universitario completo	-	33,75	<b>66,25</b>	100,00
	Total	10,19	37,40	52,41	100,00
var. % 2001-2005	11,3	-15,9	20,7	0,0	

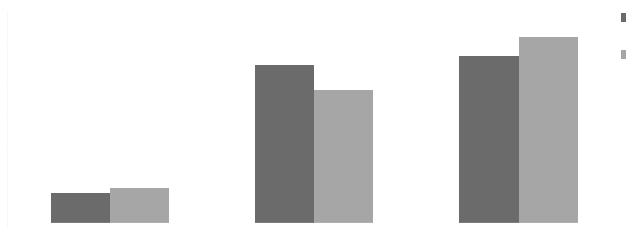
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC

### Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo - Síntesis

Se destaca el crecimiento de la sobre-educación o sub-calificación y el decrecimiento de la correspondencia entre nivel educativo formal y nivel de calificación ocupacional.

Los altos porcentajes de sobre-educación o sub-calificación entre trabajadores con terciario o universitario incompleto y completo (66 por ciento) así como un alto porcentaje de sub-educados o sobre-calificados en la categoría ocupacional científico profesional (64 por ciento), reflejan la falta de correspondencia entre educación y trabajo.

## RELACIÓN ENTRE CALIFICACIÓN OCUPACIONAL Y NIVEL EDUCATIVO



### Estructura productiva

El Producto Bruto Geográfico (PBG), al año 2005, está compuesto de la siguiente manera:

- 55 por ciento por el sector terciario; a su vez, el 80% de las actividades primarias corresponden a la producción de hidrocarburos;
- 26 por ciento por el sector secundario;
- 17 por ciento por el sector primario (el porcentaje se eleva por encima del promedio nacional, debido a la extracción de gas y petróleo).

Entre las exportaciones predominan los combustibles y la energía. Luego, participan las manufacturas de origen industrial. Las de origen agropecuario carecen de significación. Los principales destinos son Chile, Brasil, Estados Unidos y China.

A continuación se detalla las principales actividades productivas según sector de actividad.

#### *Sector terciario*

- Turismo: constituye una actividad en crecimiento, con un desarrollo concentrado en Ushuaia y sus alrededores. La visita a estancias con cota en Río Grande atraen al turismo orientado a la pesca de trucha. Se ha inaugurado el complejo Cerro castor para atraer a quienes practican deportes invernales. Asimismo, el puerto de Ushuaia se consolida como última escala de los cruceros que visitan la Antártida.

#### *Sector secundario*

Industria de electrodomésticos: la industria se desarrolló a partir de un Régimen especial fiscal y aduanero. Su producción se destino, casi exclusivamente, al mercado interno. Ha tenido un comportamiento oscilante. Luego de un período de expansión, registro un período de retracción por caída de la demanda interna (recesión siguiente al efecto tequila), una breve recu-



peración por negociaciones en el Mercosur y una nueva contracción por la crisis del Brasil (1999) que determinó la caída de las exportaciones. Tras una virtual paralización (2002), comenzó a recuperarse junto con el mercado interno. La devaluación del peso frenó, virtualmente, la importación de aparatos eléctricos (la sustitución de importaciones también benefició al sector textil y de confecciones). Cabe destacar que el régimen especial del que goza ha sido ampliado permitiendo diversificar la producción, admitiendo nuevos productos antes no contemplados. Sin embargo, vencerá en el 2013.

### Sector primario

- Petróleo y gas: se extraen en la cuenca marítima Hydra (localidad de San Sebastián, al norte de la provincia). El crudo se transporta vía marítima al continente para su posterior destilación y exportación. El gas se transporta mediante el gasoducto de San Sebastián (que cruza el Estrecho de Magallanes) para conectarlo con las redes nacionales de distribución. El resto se exporta a Chile. Al mismo tiempo, una planta produce metano y propano a partir del gas natural.

- Pesca: la actividad realizada mediante la modalidad costera resulta mano de obra intensiva, su destino es el mercado local. Por otro lado, los buques factoría realizan la pesca e industrialización (del surumí, una pasta elaborada en base a peces de reducido valor económico) a bordo, generando la mayor parte de la producción que, en su mayor parte, se exporta.

## CONCLUSIONES

Los datos presentados reflejan un *desfasaje entre la oferta y la demanda de trabajo* que se manifiesta con diversa intensidad en los aglomerados de la región patagónica analizados.

- En cuanto al nivel educativo, se destaca la progresiva reducción hasta no contar con registros para la primaria incompleta y completa. En contraposición, se observan fuertes incrementos en el porcentaje de ocupados con secundario incompleto/ completo. Finalmente, en el nivel terciario/ universitario incompleto y completo se producen incrementos en entre 1991-2001 y decrecimientos entre 2001-2005.

- En cuanto a la distribución de la población según la calificación ocupacional, se destaca que –al 2005– aproximadamente el 50 por ciento se concentra a nivel operativo (que requiere estudios primarios completos o secundarios incompletos). El 50 por ciento restante se distribuye en un 20 por ciento, aproximadamente, en ocupaciones no calificadas y un 30 por ciento en ocupaciones técnicas y científico profesionales. Así, la demanda no ha incrementado sus requerimientos en relación con los conocimientos y habilidades laborales.

- En cuanto a la relación entre el nivel de educación formal alcanzado y el nivel de calificación ocupacional, podemos observar –en líneas generales– una mayor proporción de sobre-calificación o sub-educación en puestos no calificados, correspondencia en puestos técnicos y sub-calificación o sobre-educación en puestos técnicos y científicos profesionales.

- El crecimiento constante y progresivo de la proporción de ocupados sobre-educados o sub-calificados (del 45 al 75% según nivel y aglomerado) en la región patagónica reflejan el desaprovechamiento de los conocimientos y habilidades de mano de obra calificada.

Se abre una serie de interrogantes que seguidamente se enuncian.

- *Con respecto a los datos específicos de esta relación en la región estudiada:*

En el período estudiado se destaca el crecimiento progresivo de la sobre educación y, su contraparte, la subcalificación. Fenómenos que responden a la tendencia incremental del nivel educativo formal frente a una demanda laboral que no ha elevado sus requerimientos en cuanto a la calificación ocupacional. Esto significa que se ha profundizado la brecha entre conocimientos y habilidades adquiridas a partir de la educación formal y las especificidades demandadas por la complejidad de la tarea, es decir la calificación. Por lo tanto, se ha deteriorado la relación entre ambas variables en términos de compatibilización de destrezas, conocimientos y habilidades adquiridas formalmente con respecto al desempeño de tareas.

De esta manera, el aumento progresivo de la sobre educación de los ocupados en la región y el consecuente desaprovechamiento de los conocimientos y habilidades de la fuerza de trabajo adquiridos en el sistema educativo formal, conlleva la devaluación progresiva de las certificaciones adquiridas.

- *Con respecto a los actores sociales involucrados en la relación:*

La adquisición de una calificación es el resultado de una combinación de conocimientos adquiridos en la educación y en el trabajo, esta bisagra se da mediante la articulación formación-empleo que constituye por un lado la carrera profesional, y la trayectoria ocupacional de los individuos de manera espacial y temporal.

En efecto, el lugar que ocupa el trabajador dentro de la estructura organizacional, la actividad de la empresa y su posicionamiento dentro del mercado son claves para comprender la demanda de las calificaciones. Por ello, las políticas practicadas por las empresas con relación a la gestión de los recursos humanos, incluyen la selección y asignación de puestos a los trabajadores, que se manifiesta en la demanda de determinados tipos de saberes.

La demanda –independientemente de los condicionantes anteriores– se expresa esencialmente a partir de las posibilidades que brinda el sistema

educativo, en términos de certificaciones de saberes.<sup>14</sup> Esta oferta actúa también como uno de los agentes orientadores de la demanda.

El desarrollo del tema del acoplamiento del mercado de trabajo y el mercado educativo, implica el estudio de la articulación entre sistema educativo y sistema productivo, a lo largo de los años estudiados. Los escenarios sufrieron modificaciones significativas, entre las cuales se puede señalar de manera no excluyente algunas consideradas importantes: salida del Plan de Convertibilidad, crisis del 2001, privatización de empresas estatales, modificación en las formas de organización del trabajo, pérdida sostenida de puestos de trabajo, proceso de descentralización de la administración educativa y generación de un planeamiento de tipo programático con el intento de adecuar los *servicios educativos* a las características regionales, transferencia de los servicios educativos de la nación a las provincias y municipalidades.<sup>15</sup>

• *Con respecto a la confrontación estadística de esta relación:*

El principal inconveniente planteado en la medición de la dualidad empleo/desempleo (y sus multiplicidad de variantes) es solamente una particularidad de la problemática ocupacional, en nuestro caso no es la inserción en el mercado de trabajo en términos de volumen (cuantificación) lo que motiva nuestra investigación sino más bien la cualificación de esa inserción en un sistema productivo y educativo en pleno proceso de modificación.

• *Con respecto a la vinculación de la relación y la rama/sector productivo:*

Los vínculos existentes entre el sistema educativo y el mercado de trabajo tienen una diversidad de formas de expresión que planean grandes retos para el conocimiento y seguimiento estadístico.

Dado que excedería los alcances de este trabajo, queda pendiente la indagación entre la estructura sectorial del sistema productivo (rama y sectores de actividad) y los grupos ocupacionales ofrecidos por el sistema educativo para analizar la diversidad de las ocupaciones y su peso relativo en función de los sectores de actividad así como el perfil que asumen las calificaciones ocupacionales por rama.

Por último, cabe destacar que alcanzar la compatibilización entre oferta y demanda implica potenciar la posibilidad de dar satisfacción a demandas profesionales o de realización –por parte del trabajador– y a mejorar los niveles de productividad –por parte de las empresas–.

14 Que por otra parte sus objetivos exceden la finalidad de amoldarse al sistema productivo.

15 El rol del Ministerio se centrará en Convenio de transferencia de apoyo técnico y administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

CARTON, Michel (1985), *La educación en el mundo del trabajo*, UNESCO.

INDEC (1997), “La calificación ocupacional y la educación formal entre 1991 y 1995 ¿una relación difícil?”, Cuadernillo n°4 de la Serie *Estructura Ocupacional*, Buenos Aires.

JUDENGLÖBEN, Mirta I., M. E. ARRIETA y J. FALCONE (2003), “Brechas educativas y sociales: un problema viejo y vigente”. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

KOSACOFF, Bernardo y A. RAMOS (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Ediciones UNQUI, Bs. As.

LICHTENBERGER, Yves (1992), “La calificación: apuesta social, desafío productivo” en *Formación Profesional. Calificaciones y Clasificaciones profesionales*, varios autores, Ed Humanitas.

NEFFA, César (coord.), D. PANIGO y P. PÉREZ (2001), “*Actividad empleo y desempleo, conceptos y definiciones*” CEIL, PIETTE, CONICET, Bs. As.

OIBERMAN, Irene y M. E. ARRIETA (2003), *Los cambios en el sistema educativo argentino 1990 - 2000*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

PAIVA, Matilda (1992), *Educación, bienestar social y trabajo*, Libros del Quirquincho, Bs. As.

PANAIA, Marta (2006), *Trayectorias de ingenieros tecnológicos*, UTN, FGP, Miño y Dávila, Bs. As.

——— (2005), “Apuntes para la rediscusión del concepto de región en la Argentina Actual”, en Foro: *Trayectos y territorios de desempleo*, Mar del Plata.

SALVIA, Agustín y F. ARANCIBIA (2005), “Situación y tendencia de los mercados de trabajo regionales. Notas metodológicas”, en Foro: *Trayectos y territorios de desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y locales*, Mar del Plata.

STANKIEWICK, Francois (1991), *Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos. El postaylorismo*, Ed. Humanitas, Bs. As.

SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA (2005), Ministerio de Economía y Producción. “Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad. Un enfoque comparado”. Serie *Análisis* N° IV, Septiembre.

SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA (2005), Ministerio de Economía y Producción. “Panorama económico provincial”.

TESTA, Julio (1993), “Una reflexión acerca de las relaciones entre la educación y el empleo: la escuela técnica”, en *Revista Argentina de Educación* n° 19, marzo.

## RESUMEN

El propósito del presente trabajo es estudiar la utilización de la fuerza de trabajo según el origen educacional y el destino ocupacional de los trabajadores ocupados, en la región patagónica desde el año 1991 hasta el 2005.

El análisis se centra en las transformaciones ocurridas, desde 1991, en el sistema educativo y en el mercado de trabajo con el objeto de analizar el comportamiento de la oferta y demanda de trabajo en un contexto de crisis recurrentes y transformaciones estructurales.

## ABSTRACT

*The intention of the present work is to study the use of the work force according to the educational origin and the occupational destiny of the workers occupied, in the patagónica region from year 1991 to the 2005.*

*The analysis is centered in the transformations happened, from 1991, in the educative system and the market of work with the objective of analyzing the behavior of the supply and demand of structural work in a context of recurrent crises and transformations.*

## PALABRAS CLAVE

EDUCACIÓN

TRABAJO

SUBUTILIZACIÓN POR CALIFICACIÓN

## KEY WORDS

EDUCATION

WORK

SUBUSE BY QUALIFICATION

## SITUACIÓN OCUPACIONAL EN LOS AGLOMERADOS URBANOS PATAGÓNICOS Y PRODUCCIÓN DE INDICADORES LABORALES DESDE UN ENFOQUE REGIONAL

*Lic. María Rosa Cicciari*

### CARACTERIZANDO EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO NACIONAL Y REGIONAL

Durante casi 25 años, nuestra sociedad ha atravesado una y otra vez ciclos de extrema inestabilidad, vulnerando tanto sus condiciones de reproducción social como sus capacidades de desarrollo e integración nacional, a partir de la generación en forma recursiva de desorden fiscal, hiperinflación, crisis de la deuda, corrupción, vaciamiento del Estado, desequilibrios regionales, problemas de desocupación, máxima pobreza y desigualdad social. Así, la *crisis social* que atravesamos se define por la imposibilidad institucional de poner en marcha un programa de amplio consenso social, con capacidad para superar el atraso económico, la dependencia cultural y la desintegración social, en acuerdo con los cambios productivos y tecnológicos producidos en el orden mundial.

Actualmente el país se encuentra tratando de salir de la más grave crisis de su historia contemporánea. Este intento de reactivación económica, redefinición política y reconstrucción de la esperanza social, contiene en su interior al menos dos procesos, que si bien están relacionados no se implican. Por un lado, un proceso de crisis expresado en el estancamiento económico, el desplome del modelo de convertibilidad y la caída del gobierno de la Alianza, cuyo punto de inflexión se reconoce en el verano de 2002, teniendo lugar a partir de ese momento un retroceso del bloque neoliberal. La reactivación económica iniciada en 2004, la relativa estabilidad social y el fracaso político del menemismo constituyen aspectos claves de esta transición. Por otro lado, se evidencia una crisis que remite a condiciones económicas, políticas y culturales mucho más profundas y de más largo aliento, cuya necesaria rede-

finición carece todavía de protagonismo social. Así, estamos frente a *un proceso de transición caracterizado por su dualidad*, en donde la demanda de una redistribución progresiva de la riqueza –a nivel de los hogares y de las regiones– no se realiza en ausencia de un tejido social que lo exija y garantice como regla política y cultural de convivencia institucional.

En la coyuntura política nacional, el Estado aparece en un reposicionamiento de su rol, orientado hacia el desarrollo y con esquemas de acción que recuperan un perfil de corte neokeynesiano. El mismo tipo de estrategia se despliega desde los gobiernos provinciales y locales, asistidos –en el caso evidente de Chubut y Santa Cruz–, por la percepción de un importante nivel de regalías petroleras y gasíferas derivadas de un ciclo expansivo en las actividades extractivas regionales que otorgan a los Estados provinciales una inédita capacidad de acción.<sup>1</sup> Este escenario se liga a la incipiente recuperación económica nacional enmarcada en un contexto internacional que en los últimos años ha favorecido el esquema agro-exportador del país, y ha contribuido a la mejora en el funcionamiento del mercado interno, con consecuencias positivas en muchos indicadores sociales.

Pero en sintonía con la lógica de los últimos años, el Estado sigue desempeñando un fuerte rol de contención social, habiendo recuperado en cierta forma parte del lugar histórico que ocupó en el poblamiento y sostenimiento de las actividades económicas de la región patagónica; pero sus diversos sectores políticos y sociales no han podido aún imaginar y mucho menos propiciar escenarios que promuevan el desarrollo endógeno autosostenido con la constitución de actores regionales y locales fuertes, con capacidad para consolidar en el mediano plazo esquemas alternativos para el desarrollo regional. El tránsito de una economía rentística subordinada a la extracción de recursos primarios exportables a otra vinculada con la generación de valor agregado y con la consolidación de encadenamientos productivos sostenidos desde la propia región, supone aún mayor tiempo y esfuerzo institucional y social para su logro.

## APROXIMACIONES A UNA MIRADA REGIONAL EN LA PATAGONIA

Presentaré aquí un breve recorrido acerca de lo que entendemos por *región socio-laboral*. Para ello se han recuperado diversas aproximaciones teóricas consideradas clásicas en la temática: desde el reconocimiento de *configuraciones regionales*<sup>2</sup> a partir de áreas geográficas hasta la consideración de *la*

<sup>1</sup> AA.VV (2005), *Observatorio Patagónico. Estudios sobre Trabajo y Desarrollo*, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Caleta Olivia, Año 5, N° 5, Junio: 5.

<sup>2</sup> Entendiendo por tal a *la identificación de un área geográfica* con una estructura socioeconómica definida a partir de las actividades económicas predominantes, que presenta un alto grado de homogeneidad respecto de un conjunto de condiciones asociadas –físicas, naturales y sociales–, manteniendo un tipo de relaciones internas y externas. Álvarez y Lezama, 1967.

*espacialidad social*<sup>3</sup> a partir de la identificación de los procesos sociales de interrelación. Asimismo se ha considerado la articulación de las concepciones geográfica, económica y social en la definición de *subregión*<sup>4</sup> así como la noción de *mercado regional*<sup>5</sup> desde una concepción económica. Por último, la articulación de estas dos últimas perspectivas permite considerar que el desarrollo de una región es resultante de la superposición de procesos externos de expansión y acumulación de capital y procesos endógenos de creación y materialización de potencialidades existentes a partir de la capacidad de acción de *la matriz social regional*.<sup>6</sup>

En base a las características geográficas, económicas y sociales que han otorgado cierta uniformidad a la estructura sociodemográfica de la Región Patagónica, así como las características de su dinámica productiva y los efectos expansivos de sus principales núcleos poblacionales hacia el interior del territorio, ha sido posible considerar *la existencia de diversas subregiones dentro del espacio geográfico patagónico*. Los diversos centros urbanos analizados han constituido históricamente un mercado regional altamente especializado, algunos de ellos con carácter de enclave<sup>7</sup> por otra parte, su estructura económico-ocupacional ha presentado un alto grado de división del trabajo social, siendo predominante la relación capital-trabajo asalariado hasta mediados de los años 1980, con un alto peso de los asalariados del sector público.<sup>8</sup> Es en esta estructura regional, con fuerte desarrollo de actividades de capital intensivo, gran concentración de trabajadores asalariados y fuerte dependencia hacia una empresa o actividad en crisis o reestructuración sectorial, donde el

3 Entendiendo por tal a la consideración de los procesos de socialización en carácter amplio, referenciados en la adscripción de múltiples valores –además de las premisas del desarrollo económico–. En este sentido, autores que consideran a las regiones como ámbitos territoriales de relaciones sociales, plantean que lo espacial es una condición de existencia de dichas relaciones, entendiendo que la espacialidad social está referida a la constitución espacial de los sujetos y los soportes físicos, planteándose una articulación entre sociedad y naturaleza, sobredeterminada por los procesos sociales. Pírez, 1986.

4 Una *subregión* existe a partir de la relación establecida entre una ciudad cabecera y el entorno sobre el cual proyecta su influencia. Generalmente, la ciudad más importante actúa como polo que tiende a establecer vínculos de interacción con el conjunto de localidades más pequeñas aledañas, proveyendo servicios, canalizando la circulación económica u ofertando posibilidades de inserción laboral. Cuevas Acevedo, 1981.

5 Entendido como espacio en donde se observa la primacía de una lógica de la competencia y de la racionalidad económica, constituyendo un espacio restringido de acción, cuya viabilidad solamente es posible en términos de esta lógica y donde solamente se reconoce la interacción de los actores económicos.

6 Uribe Echevarría, 1990.

7 Se entiende por tal a un espacio económico-social relativamente aislado en lo geográfico aunque interconectado con la economía nacional mediante la presencia del Estado, en su papel de impulsor del desarrollo de un área productiva estratégica y de garante de la integración territorial. A estos aspectos deben agregarse la no diversificación productiva del sistema económico y la significativa composición migratoria de su estructura poblacional. Esta situación se ha traducido en la segmentación de los procesos productivos, de las unidades económicas y de los perfiles ocupacionales; así como también el establecimiento de relaciones sociales particulares en su interior y en relación con los centros de decisión económica y política las cuales se caracterizan por la estrecha dependencia existente entre la formación social y la unidad productiva. Zapata, 1979.

8 Salvia y Oliva, 1992.



impacto socio-ocupacional de la crisis y la reestructuración de los años 1990 se manifiesta con mayor gravedad.<sup>9</sup>

Sin embargo, la consideración de los diversos aportes provenientes del debate actualizado acerca del concepto de región genera algunas consideraciones acerca de este planteo. En un trabajo reciente se puntualiza el abordaje histórico y actual del concepto de *región geográfica*, señalando a su vez, las vinculaciones existentes con *las nociones de espacio y territorio*.<sup>10</sup> El recorrido que la autora hace sobre los aportes teóricos actuales para analizar las transformaciones territoriales a partir de la reciente globalización abarca desde el *aggiornamento* de los estudios de corte tradicional cepalinos, los modelos de ordenamiento territorial de la corriente regulacionista francesa,<sup>11</sup> las perspectivas vinculadas con el desarrollo económico local –en sus perspectivas de la economía geográfica, la economía evolucionaria y la nueva geografía económica–<sup>12</sup> y el papel de las grandes ciudades tanto en la construcción de nuevas formas regionales como en la organización de espacios y economías en red.<sup>13</sup> Ante tan amplio espectro de orientaciones teóricas, se concluye sin embargo que la aplicación de estas teorías sobre los procesos de transformación regional en nuestro territorio, si bien ofrecen un marco analítico, resultan insuficientes para atender las importantes particularidades existentes en la experiencia argentina. Es en el marco de este desarrollo conceptual que se nos plantea el interrogante acerca de si es posible delinear a partir de las características de los principales aglomerados urbanos de la región patagónica *un perfil de dinámicas ocupacionales* que permita la identificación de una matriz en común en el ámbito patagónico.

## LA PATAGONIA EN RELACIÓN CON EL RESTO DE LAS REGIONES ESTADÍSTICAS DEL PAÍS

A partir de la implementación del relevamiento de la EPH bajo la modalidad continua en el año 2003, la información estadística referida a las características sociodemográficas y ocupacionales de los aglomerados urbanos relevados se presenta en forma agregada en las denominadas regiones estadísticas.<sup>14</sup> En nuestro caso, la *Región Estadística Patagónica* está integrada por los aglomerados urbanos de Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (Chubut),

9 Salvia y Panaia, 1997; Slavia y Muñoz, 1991.

10 En los últimos decenios aparece la región como espacio de referencia social mediante la cual se identifican procesos y fenómenos muy diversos, pero socialmente relevantes, que supone una reelaboración del enfoque regional en diferentes escalas y articulaciones témporo-espaciales, vinculadas con nuevas realidades desde las economías regionales y políticas con el concepto de territorio y la concepción del espacio en el trabajo, redescubriéndose el valor de lo local y de los mercados de trabajo. Panaia, 2005.

11 Ibid: 233.

12 Ibid: 234-235.

13 Ibid: 239.

14 Definidas por el INDEC a partir del criterio de área geográfica. INDEC, 2005.

Neuquén-Plottier (Neuquén), Río Gallegos (Santa Cruz) y Ushuaia-Río Grande (Tierra del Fuego).<sup>15</sup>

Otra de las innovaciones introducidas por la nueva EPH tiene relación con la difusión pública de la información estadística producida. Tanto para el Total de los Aglomerados, como para las Regiones Estadísticas y los aglomerados urbanos de más de 500.000 habitantes, la misma tiene una periodicidad de cuatro (4) veces al año<sup>16</sup> mientras que en el caso de los aglomerados urbanos con menos de 500.000 habitantes<sup>17</sup> se mantiene el anterior criterio de difusión.

A partir de estas modificaciones en la estructura de producción de indicadores sociales del mercado de trabajo para el relevamiento de las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población, podemos establecer algunas caracterizaciones correspondientes a la Región Estadística Patagónica. En primer lugar, podemos hacer mención a la magnitud de la población de referencia que reside en el área cubierta por la EPH en la región y establecer la relación existente con el conjunto nacional, tal como se presenta en la Tabla N° 1.

**Tabla 1. Población de referencia del área cubierta por EPH. Total de los 28 aglomerados urbanos, por regiones estadísticas. 2° Semestre de 2004, en miles de habitantes**

Area Geográfica	Total	Económicamente Activa	Población Ocupada	Desocupada	Subocupada
Total 28 aglomerados	23.402	10.777	9.415	1.362	1.590
Ciudad de Buenos Aires (a)	2.860	1.509	1.378	131	186
Partidos del GBA (a)	9.764	4.611	3.912	699	813
<b>Regiones</b>					
Patagónica	571	249	232	17	14
Cuyo	1.483	632	579	53	84
Noreste	1.183	440	404	36	54
Noroeste	2.268	958	831	127	136
Pampeana	5.273	2.378	2.079	299	303

*Notas:* (a) Ambas conforman la región estadística Gran Buenos Aires.

*Fuente:* Elaboración propia en base a INDEC, Información de Prensa, 2° semestre 2004: 15.

**15** Cabe aclarar que desde el año 2002 se han incorporado a la EPH los aglomerados patagónicos correspondientes a Trelew-Rawson y Viedma-Carmen de Patagones. Sin embargo en estos aglomerados urbanos se sigue aplicando la modalidad de EPH puntual, razón por la cual los mismos no integran la Región Estadística Patagónica. Por otra parte, la EPH puntual continua con el relevamiento del aglomerado urbano-rural del Alto Valle del Río Negro, que tampoco forma parte de la nueva región estadística.

**16** De este modo, la Región Patagónica presenta los principales indicadores sociales vinculados con su mercado de trabajo (en valores agregados de los aglomerados urbanos que la componen) con una frecuencia trimestral (en junio, datos del 1° trimestre; en septiembre, datos del 2° trimestre; en diciembre, los datos del 3° trimestre; en marzo, los datos del 4° trimestre), siendo esta situación importante a la hora de la difusión pública de los referidos indicadores y su uso en el caso de la toma de decisiones en las distintas esferas de gestión de políticas públicas y privadas al respecto.

**17** Es el caso de los aglomerados urbanos que conforman la Región Patagónica. De este modo, para los aglomerados patagónicos no hay diferencia en cuanto a la presentación de los datos estadísticos relevados en tanto se hace con frecuencia semestral (en septiembre los datos del 1° semestre y en marzo los datos del 2° semestre) con la modalidad de EPH continua, al igual que con la modalidad de EPH puntual.

**Tabla 2. Población de referencia del área cubierta por EPH en la Región patagónica y aglomerados urbanos relevados. Segundo semestre de 2004, en porcentajes**

Región Patagónica	Población				
	Total	Econ. Activa	Ocupada	Desoc.	Suboc.
Total	100	100	100	100	100
Com. Rivadavia-Rada Tilly	24.3	24.1	24.0	27.8	28.6
Neuquén-Plottier	42.6	42.6	42.9	38.9	35.7
Río Gallegos	14.4	13.7	14.2	5.5	7.1
Ushuaia-Río Grande	18.7	19.6	18.9	27.8	28.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Información de Prensa, 2° semestre 2004: 15.

**Tabla 2 bis. Población de referencia del área cubierta por EPH en la Región patagónica y aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2004, en miles de habitantes**

Región Patagónica	Población				
	Total	Econ. Activa	Ocupada	Desoc.	Suboc.
Total	571	249	233	18	14
Com. Rivadavia-Rada Tilly	139	60	56	5	4
Neuquén-Plottier	243	106	100	7	5
Río Gallegos	82	34	33	1	1
Ushuaia-Río Grande	107	49	44	5	4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Información de Prensa, 2° semestre 2004: 15.

En segundo lugar, el relevamiento continuo de la EPH nos permite describir la composición poblacional interna de la región, a partir de la distinción de los aportes poblacionales de cada uno de los aglomerados urbanos que la conforman. Las Tablas N° 2 y 2 bis aportan esa información, señalando que:

- en términos de población general, el aglomerado urbano con mayor peso relativo en el conjunto regional es Neuquén-Plottier, representando el 42.6 por ciento de la población total, seguido por Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, con el 24.3 por ciento, Ushuaia-Río Grande, con el 18.7 por ciento y por último, Río Gallegos, con el 14.4 por ciento;
- en relación con la población económicamente activa y a la población ocupada, se mantiene la misma distribución;
- pero en relación con la población desocupada, vemos que si bien la distribución presenta el mismo peso relativo, las magnitudes varían significativamente: Neuquén-Plottier presenta el 38.9 por ciento de la población desocupada de la región, le siguen Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y Ushuaia-Río Grande, ambas con el 27.8 por ciento y por último, Río Gallegos, con el 5.5 por ciento del total.

En tercer lugar, si observamos la evolución comparativa<sup>18</sup> de los principales indicadores sociocupacionales de la Región Patagónica en relación con el resto de las regiones del país, de acuerdo a Tablas N° 3.I. a 3.5 podemos señalar que:

- a nivel del Total de 28 Aglomerados, la *Tasa de Actividad* presenta una muy leve disminución, en valores alrededor del 45 por ciento; mientras que en la Región Patagónica, además de observarse valores en torno del 42-43 por ciento,<sup>19</sup> su evolución es ascendente, con una variación positiva de más de 1 punto porcentual;

<sup>18</sup> Por razones de comparabilidad, se incluyen los períodos de relevamiento correspondientes a los años 2003 y 2004, en los cuales se ha aplicado la EPH bajo la modalidad continua.

<sup>19</sup> Si bien en el conjunto nacional, es una de las regiones que presenta menor Tasa de Actividad (en 1° lugar, Noreste, con el 35-37 por ciento, en 2° lugar, Noroeste, con el 41-42 por ciento y en 3° lugar, Patagonia, con el 42-43 por ciento, las razones que dan explicación a estas magnitudes reducidas son de diversa índole.

**Tabla 3. Evolución semestral de los principales indicadores sociocupacionales. Región patagónica y áreas geográficas seleccionadas, años 2003 y 2004**

		3.1 Tasa de actividad				3.2 Tasa de Empleo				3.3 Tasa de Desocupación			
Onda / Semestre	2003		2004		2003		2004		2003		2004		
	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	
Total 28 aglomerados		45.6	45.7	45.8	46.1	36.9	38.6	39.2	40.2	19.1	15.4	14.6	12.6
Ciudad de Buenos Aires (a)		52.4	53.1	54.5	52.8	44.5	46.6	48.0	48.2	15.2	12.1	12.0	8.7
Partidos del GBA (a)		46.3	46.3	45.9	47.2	36.2	37.9	38.4	40.1	21.8	18.2	16.4	15.2
Regiones	Patagónica	42.3	41.3	43.2	43.6	37.5	37.7	39.5	40.6	11.2	8.6	8.5	6.8
	Cuyo	43.6	43.5	44.4	42.6	36.9	38.3	39.6	39.0	15.4	11.8	10.8	8.4
	Noreste	35.9	37.6	37.8	37.2	31.0	33.6	34.3	34.1	13.6	10.6	9.4	8.2
	Noroeste	41.2	41.9	41.4	42.2	33.9	36.0	35.3	36.6	17.9	14.0	14.9	13.3
	Pampeana	45.4	45.1	45.4	45.1	36.5	38.1	38.4	39.4	19.7	15.4	15.4	12.6
<i>Nota:</i> (a) Ambas conforman la región estadística Gran Buenos Aires.		<i>Fuente:</i> Elaboración propia sobre la base de datos INDEC Información de prensa INDEC: 17.				<i>Fuente:</i> Elaboración propia sobre la base de datos INDEC Información de prensa INDEC: 18.				<i>Fuente:</i> Elaboración propia sobre la base de datos INDEC Información de prensa INDEC: 19.			

		3.4 Tasa de subocupación demandante				3.5 Tasa de subocupación no demandante			
Onda / Semestre	2003		2004		2003		2004		
	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	
Total 28 aglomerados		11.9	11.5	10.6	10.1	5.9	4.9	4.8	4.6
Ciudad de Buenos Aires (a)		6.5	7.4	6.5	6.6	5.6	5.6	5.5	5.7
Partidos del GBA (a)		14.6	13.6	12.6	11.9	6.5	5.6	5.9	5.8
Regiones	Patagónica	5.7	3.7	5.0	3.6	2.3	1.3	2.5	1.9
	Cuyo	13.0	12.2	10.8	10.5	4.6	3.0	3.2	2.9
	Noreste	9.6	9.8	8.8	9.7	3.9	2.6	2.3	2.5
	Noroeste	13.6	13.5	11.8	11.2	4.7	3.8	3.3	3.1
	Pampeana	10.3	10.3	10.0	9.2	6.3	5.1	4.3	3.5
<i>Nota:</i> (a) Ambas conforman la región estadística Gran Buenos Aires.		<i>Fuente:</i> Elaboración propia sobre la base de Información de prensa INDEC:21				<i>Fuente:</i> Elaboración propia sobre la base de Información de prensa INDEC: 7			

- a nivel del Total de 28 Aglomerados, la *Tasa de Empleo* presenta un incremento interesante de 4 puntos porcentuales entre 2003-2004, con valores entre el 36 y el 40 por ciento. La Región Patagónica presenta una evolución similar, tanto en la tendencia como en las magnitudes;<sup>20</sup>

- en cuanto a la *Tasa de Desocupación Abierta* se observa a nivel del Total de 28 Aglomerados un importante descenso de 7 puntos porcentuales (entre el 19.1 y el 12.6 por ciento entre el 2003 y el 2004 respectivamente) mientras que en la Región Patagónica se observa la misma tendencia descendente, con una disminución de 5 puntos porcentuales, pero es significativo que se trata de la *Región que presenta la menor magnitud de esta tasa en el conjunto nacional, entre el 11.2 y el 6.8 por ciento;*

- respecto de la *Tasa de Subocupación Demandante*, se observa en el conjunto nacional una disminución de casi 2 puntos porcentuales (entre el 11.9 y

<sup>20</sup> Aunque cabe señalar que del total de ocho Áreas Geográficas, Patagonia ocupa el 4° lugar entre las que presentan Tasas de Empleo más reducidas (Noreste, Noroeste, Cuyo y Patagonia).

el 10.1 por ciento); la Región Patagónica presenta la misma tendencia pero en magnitudes mucho menores (entre el 5.7 y 3.6 por ciento respectivamente), siendo también la región que presenta las magnitudes más bajas;

- en cuanto a la *Tasa de Subocupación No Demandante*, la tendencia a nivel nacional es descendente en 1.5 puntos porcentuales, observándose en la región patagónica el mismo comportamiento, siendo muy leve la disminución dados los reducidos valores que presenta el indicador (entre 2.3 y 1.9 por ciento).

Por último, se presentará la evolución de dichos indicadores sociocupacionales teniendo en cuenta a la Región Patagónica en relación con cada uno de los aglomerados urbanos que la componen, de acuerdo con la Tabla 4. Allí podemos observar que:

- en general, los indicadores de la Región que se presentan como valores agregados incorporan las diversas dinámicas ocupacionales correspondientes a cada aglomerado en particular. Así por ejemplo, la Tasa de Desocupación de la Región que es de 8.6 por ciento en el 2° semestre 2003 y de 6.8 por ciento en el 2° semestre 2004 se expresa en magnitudes superiores a los 2 dígitos en el primer período considerado en Comodoro Rivadavia (12.7 por ciento), así como en magnitudes muy reducidas, como el 1.9 por ciento de Río Gallegos en ambos períodos;

- a su vez, las tendencias observadas a nivel regional no presentan en todos los casos la misma dirección en cada aglomerado urbano por separado. Incrementos y disminuciones a nivel regional no se corresponden con lo que ocurre en cada caso particular. Así por ejemplo, la Tasa de Actividad a nivel regional presenta un incremento de casi 2.5 puntos porcentuales, mientras que en Comodoro Rivadavia se mantiene estable; o la Tasa de Desocupación, que a nivel regional presenta un descenso casi 2 puntos porcentuales (de 8.6 por ciento a 6.8 por ciento), mientras que en el aglomerado Ushuaia-Río Grande se observa una muy leve tendencia a su incremento (de 9.5 a 9.9 por ciento).

Cabe aclarar que en relación con los valores de *la Tasa de Actividad* a nivel regional, se puede argumentar que, a partir de la conformación históri-

**TABLA 4. Principales indicadores sociocupacionales de la Región patagónica y sus Aglomerados urbanos. Años 2003- 2004, segundo semestre**

Período de relevamiento Área geográfica / Aglomerado Urbano	2do. Semestre 2003					2do. semestre 2004				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Tasa de actividad	41.3	43.4	41.8	38.4	39.4	43.6	43.3	43.9	40.7	45.2
Tasa de empleo	37.7	37.9	38.5	37.6	35.6	40.6	39.8	41.2	39.9	40.7
Tasa de desocupación	8.6	12.7	7.9	1.9	9.5	6.8	8.1	6.2	1.9	9.9
Tasa de subocupación Demandante	3.7	3.9	3.0	5.2	4.2	3.6	4.4	2.9	2.6	4.8
Tasa de subocupación No demandante	1.3	1.6	1.2	0.6	1.7	1.9	2.4	1.4	0.5	3.5

1: Región patagónica. 2: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly. 3: Neuquén-Plottier. 4: Río Gallegos. 5: Ushuaia-Río Gallegos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos INDEC, Información de Prensa, resultados 2° Semestre 2003 y 2° Semestre 2004: 16.

ca de los mercados de trabajo de la región, ésta se ha caracterizado por magnitudes que nunca han sido elevadas.<sup>21</sup> Este indicador presenta valores bastante similares en los aglomerados analizados, siendo el mayor el correspondiente a Ushuaia-Río Grande (aglomerado que presenta un perfil más asociado con la actividad productiva industrial privada), mientras que los valores intermedios se encuentran en Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y Neuquén-Plottier y los valores más reducidos en Río Gallegos (aglomerado que presenta un perfil asociado a la ocupación a partir de las esferas de la administración pública).

Por otra parte, *la Tasa de Empleo* a nivel regional, presenta valores en concordancia con el anterior indicador se puede señalar que su valor más alto se registra en Neuquén-Plottier, seguido muy de cerca por Ushuaia-Río Grande y Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, para presentar los valores más reducidos en el caso de Río Gallegos (cuya tasa de empleo es inferior al 40 por ciento en el período analizado).

## LA DINÁMICA OCUPACIONAL DE LOS AGLOMERADOS URBANOS DE LA REGIÓN PATAGÓNICA

Para apropiarnos con un nivel de mayor profundidad analítica esta diferenciación entre la región y las diversas subregiones con características en común en su dinámica socio-laboral que la componen, presentaré aquí un análisis más detallado de los principales indicadores sociocupacionales, ahora teniendo en cuenta cada uno de los aglomerados urbanos que conforman la Región Patagónica, describiendo su evolución entre los años 2000 y 2004, teniendo en cuenta los valores indicados en la Onda Octubre (EPH puntual) y en el Segundo Semestre (EPH continua).

En primer lugar, describiré el aglomerado urbano Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, teniendo en cuenta su desarrollo histórico como centro petrolero y su importancia económico-social como principal centro urbano de la dinámica sociodemográfica y ocupacional de la Cuenca Petrolera del Golfo San Jorge;<sup>22</sup> siendo representativo de las alternativas laborales generadas a partir de la actividad hidrocarburífera. Podemos observar en la Tabla 5, la siguiente dinámica ocupacional:

<sup>21</sup> Teniendo en cuenta que se ha tratado de una estructura económica fuertemente dependiente de actividades primarias monoproduktivas y de carácter extractivo orientadas a la generación de puestos de trabajo de carácter calificado o no, correspondientes a trabajadores asalariados varones en edades centrales y con remuneración elevada de acuerdo con los diferenciales por zona desfavorable, desarraigo, etc; de suficiente alcance para el bienestar económico de los individuos y/o sus grupos familiares radicados en la zona. Salvia, 1999.

<sup>22</sup> La Cuenca Hidrocarburífera del Golfo San Jorge se extiende entre los paralelos 43° y 47° de latitud sur, abarcando la zona sur de la provincia de Chubut, la zona norte de la provincia de Santa Cruz y gran parte de la plataforma continental del Golfo San Jorge en el océano Atlántico. Sus principales centros urbanos son: Comodoro Rivadavia y Sarmiento (sur de la provincia de Chubut), Caleta Olivia, Pico Truncado y Las Heras (norte de la provincia de Santa Cruz). La dinámica ocupacional de todos estos centros urbanos está fuertemente asociada con el desarrollo de la actividad hidrocarburífera.

- un *aumento constante de la tasa de actividad* a partir de Octubre 2001, momento previo a la crisis, en valores ascendentes entre el 39 por ciento y el 43 por ciento;
- un *aumento constante de la tasa de empleo* a partir de Octubre 2001, en valores constantes y ascendentes entre el 33.6 por ciento y el 39.8 por ciento. El incremento del empleo es importante, en casi 7 puntos porcentuales en el lapso 2001-2004;
- la *tasa de desempleo* presenta un incremento inicial entre Octubre 2001 y la primera mitad del año 2003 (del 14.1 por ciento al 15.5 por ciento), para luego descender en forma constante hasta el final del período (del 15.5 por ciento al 8.1). Esta disminución es constante y presenta una variación en menos de casi 7 puntos porcentuales entre el 2003 y el 2004;
- las *tasas de subocupación demandante y no demandante* presentan una evolución ascendente al inicio del período analizado, para luego descender en forma constante entre Octubre de 2002 y el Segundo Semestre de 2004.

Se observa así *un escenario sociocupacional de dinamismo positivo*, a partir de la reactivación de la actividad petrolera en el período analizado (dado que se ha producido a partir del año 2000 un corrimiento de las actividades de exploración y explotación hacia los yacimientos ubicados en el oeste de la Cuenca-Sarmiento, Cerro Dragón, Las Heras, Los Perales). Esta reactivación de la principal actividad productiva del aglomerado urbano ha tenido su repercusión positiva también en otras actividades productivas asociadas, tales como la prestación de servicios hacia las empresas petroleras y la construcción urbana y en los yacimientos. Asimismo, la dinámica ocupacional da cuenta de un incremento del circulante en la ciudad y áreas de influencia que repercute en el comercio local. Por otro lado, desde mediados de 2003 y en el transcurso del año 2004 se han producido en la localidad y en la región algunos reclamos salariales vinculados con la actividad petrolera por parte de las agrupaciones sindicales del sector, hecho que puede ser considerado un indicador más de la reactivación productiva del sector.

En segundo lugar, se presenta la evolución del aglomerado urbano Neuquén-Plottier, describiendo las características de la dinámica ocupacional de otro espacio geográfico afectado por el proceso de privatización de la empresa estatal YPF a comienzos de la década de los años 1990,<sup>23</sup> particularmente, la Cuenca Neuquina. En la Tabla 6 podemos observar la evolución de sus principales indicadores ocupacionales:

<sup>23</sup> Los principales centros urbanos de dicha cuenca petrolera son Cutral-Có y Plaza Huincul, donde en el año 1996 se realizaron los primeros cortes de ruta como medidas de protesta social ante las dificultades de inserción laboral de la población antes ocupada en la actividad petrolera. En estas ciudades no se efectúan relevamientos de la EPH; sin embargo aunque los datos relevados en el aglomerado urbano Neuquén-Plottier no proporcionan un cabal reflejo de la dinámica ocupacional de la Cuenca Neuquina, sí dan cuenta en forma indirecta del impacto de la dinámica de la actividad petrolera en el principal centro administrativo y de servicios de la provincia de Neuquén, que a su vez es la principal ciudad patagónica, contando con una población actual que supera los 300.000 habitantes.

**Tabla 5. Evolución indicadores sociocupacionales. Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, años 2000 a 2004**

Aglomerado	COMODORO RIVADAVIA –RADA TILLY							
	Oct. 2000	Oct. 2001	Oct. 2002	1er Sem 2003	2do. Sem. 2003	1er. Sem. 2004	2do Sem. 2004	
Actividad	40.1	39.2	39.9	42.4	43.4	42.4	43.3	
Empleo	34.8	33.6	34.2	35.8	37.9	38.6	39.8	
Desocupación	13.3	14.1	14.2	15.5	12.7	8.9	8.1	
Subocupación Demandante	9.3	7.6	7.2	4.6	3.9	4.1	4.4	
Subocupación No Demandante	3.8	2.9	4.6	2.7	1.6	1.8	2.4	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH INDEC

**Tabla 6. Evolución indicadores sociocupacionales, Neuquén- Plottier, años 2000 a 2004**

Aglomerado	NEUQUÉN-PLOTTIER							
	Oct. 2000	Oct. 2001	Oct. 2002	1er Sem 2003	2do. Sem. 2003	1er. Sem. 2004	2do Sem. 2004	
Actividad	43.0	43.6	42.9	43.6	41.8	44.1	43.9	
Empleo	37.0	36.3	35.2	39.2	38.5	39.8	41.2	
Desocupación	14.0	16.7	18.0	9.9	7.9	9.6	6.2	
Subocupación Demandante	9.6	10.1	9.1	7.1	3.0	4.7	2.9	
Subocupación No Demandante	4.6	4.8	4.8	1.7	1.2	3.2	1.4	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH INDEC

- la *Tasa de Actividad* presenta un descenso en los años 2002 y 2003, producto del impacto de la crisis, que recién registra una recuperación en el año 2004;

- la *Tasa de Empleo* presenta el mismo comportamiento, desciende en 2002 y se recupera a partir de 2003, con un incremento de casi 6 puntos porcentuales;

- la *Tasa de Desempleo*, en concordancia con el anterior indicador, presenta un incremento en los años 2002 y 2003, para registrar un descenso sostenido a partir de 2003, reduciendo sus valores a un tercio (de 18.0 a 6.2);

- por su parte, las *Tasas de Subocupación demandante y no demandante*, se mantienen estables hasta 2002 y luego presentan un sostenido descenso, registrándose una disminución en sus valores en un tercio entre ambos períodos.

De este modo, estamos nuevamente en presencia de *un escenario laboral de dinamismo positivo* dado que los indicadores sociocupacionales dan cuenta en forma acabada del cimbronazo que la crisis de verano de 2002 tuvo sobre la dinámica ocupacional y de cómo ha habido una recuperación a partir de fines del 2003 y durante el 2004. Dicha recuperación puede ser asociada en parte a la reactivación de la actividad petrolera y, en mayor medida para el aglomerado urbano analizado, al impacto positivo de las políticas económicas que han favorecido las economías vinculadas con la agro-exportación<sup>24</sup> de productos primarios.

<sup>24</sup> En el caso de Neuquén, es muy importante la economía frutihortícola (manzanas y peras) del Alto Valle de los ríos Neuquén y Limay.



En relación con el aglomerado urbano Río Gallegos, se observa la siguiente dinámica ocupacional, a partir de los datos presentados en la Tabla 7:

- descenso de la *Tasa de Actividad* en Octubre 2002, permaneciendo estable hasta el Segundo Semestre de 2003 y registro de recuperación en el año 2004;
- la *Tasa de Empleo* presenta una evolución similar, registrándose un descenso de 2 puntos porcentuales en 2002, manteniéndose durante 2003 y recién recuperándose en el 2004, al alcanzar el mismo nivel que en Octubre 2001;
- en cuanto a la *Tasa de Desempleo*, se observa un leve incremento en el año 2002 y luego un descenso que se inicia en el 2003 y continua en el 2004;
- la *Tasa de Subocupación Demandante* presenta un incremento en los años 2002 y 2003, en relación a la evolución del desempleo en el mismo período.

El escenario presentado puede ser considerado como un caso atípico en el conjunto de aglomerados urbanos de la Región Patagónica. En primer lugar, por presentar valores que están muy por debajo de los que presentan los restantes aglomerados urbanos (en particular referencia a la Tasa de Desocupación; panorama que nos orienta a pensar en una situación *ideal* de economía de pleno empleo). En segundo lugar, porque podría decirse que la dinámica laboral descrita se corresponde con *una situación de fuerte intervención del Estado en la generación de empleo público* en el orden local.<sup>25</sup>

Más precisamente, se observa *un escenario en deterioro de la dinámica laboral*, en donde si bien se registran valores muy reducidos en la Tasa de Desocupación (inferiores al 3 por ciento en todo el período) se registran a la vez indicadores que dan cuenta de una situación de malestar ocupacional, tal como se puede dar cuenta a partir de la evolución ascendente de la Tasa de Subocupación Demandante. Al respecto, algunos autores consideran que se produce la conjunción de dos realidades ocupacionales en la localidad: por una parte, la ocupación plena de los puestos de trabajo vinculados con la función administrativa provincial y por otra, la no capacidad de absorción de aquellas personas que se insertan al mercado de trabajo a partir de su salida de la esfera educativa, por no contar con los requisitos mínimos de capacitación y formación para el trabajo que la reducida demanda laboral requiere para su incorporación en el sector de actividad más demandante de puestos de trabajo en la actualidad (prestación de servicios asociados a la actividad del turismo: gastronomía, hotelería, comercio, etc).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Sin embargo este caso es testigo de la dificultad que tiene un aglomerado urbano para representar la totalidad de la realidad jurisdiccional en términos de dinámica ocupacional. Esta dinámica, propia del ámbito de la ciudad de Río Gallegos, capital de la provincia de Santa Cruz, que reúne alrededor del 50 por ciento de la población provincial y es la sede de la administración pública provincial y de prestación de los principales servicios de la provincia, es muy diferente al resto del conjunto provincial, fuertemente afectado por los procesos de privatización de las actividades hidrocarburíferas que afectaron la Zona Norte (Caleta Olivia, Pico Truncado, Las Heras) y la Zona más austral de la Provincia (Cuenca minera de Río Turbio) y de desertificación de las áreas dedicadas a la explotación ovina (meseta central).

<sup>26</sup> Para mayor detalle de estos aspectos, Ruiz y Muñoz, 2005.

**Tabla 7. Evolución indicadores sociocupacionales, Río Gallegos, años 2000 a 2004**

Aglomerado	RÍO GALLEGOS						
	Oct. 2000	Oct. 2001	Oct. 2002	1er Sem 2003	2do. Sem. 2003	1er. Sem. 2004	2do Sem. 2004
Actividad	39.4	40.2	38.9	38.2	38.4	40.8	40.7
Empleo	38.6	39.2	37.7	37.9	37.6	39.9	39.9
Desocupación	1.9	2.5	3.0	0.7	1.9	2.2	1.9
Subocupación Demandante	4.0	3.5	3.0	3.3	5.2	4.0	2.6
Subocupación No Demandante	2.7	2.6	2.6	2.1	0.6	.04	1.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH INDEC.

**Tabla 8. Evolución indicadores sociocupacionales, Ushuaia-Río Grande, años 2000-2004.**

Aglomerado	USHUAIA-RÍO GRANDE						
	Oct. 2000	Oct. 2001	Oct. 2002	1er Sem 2003	2do. Sem. 2003	1er. Sem. 2004	2do Sem. <Ninguno>
2004							
Actividad	39.9	42.6	40.0	42.4	39.4	44.0	45.2
Empleo	34.8	37.5	33.7	35.6	35.6	39.7	40.7
Desocupación	12.8	12.1	15.6	16.1	9.5	9.7	9.9
Subocupación Demandante	7.3	10.0	8.1	5.6	4.2	7.6	4.8
Subocupación No Demandante	2.9	3.8	5.4	3.3	1.7	3.6	3.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH INDEC

Por último, el aglomerado urbano Ushuaia-Río Grande presenta la siguiente dinámica socio-ocupacional, de acuerdo con lo que puede observarse en la Tabla 8:

- una *Tasa de Actividad* en descenso de casi 3 puntos porcentuales a partir de la crisis del verano de 2002, su mantenimiento hasta fines de 2003 y su recuperación durante el año 2004;
- en concomitancia con este indicador, la *Tasa de Empleo* presenta una disminución en 4 puntos porcentuales al momento de la crisis, manteniéndose hasta mediados de 2003 y recuperándose significativamente hacia fines de 2004;
- el impacto de la crisis es notorio en la evolución de la *Tasa de Desempleo*, registra un incremento de casi 4 puntos porcentuales en los años 2002 y la primera mitad del 2003, para registrar un descenso a partir del segundo semestre de 2003, que logra mantenerse en los mismos valores hasta fines de 2004;
- en cuanto a las *Tasas de Subocupación Demandante y No demandante*, presentan una evolución oscilante, con aumentos y descensos a lo largo del periodo analizado, de acuerdo con la dinámica del desempleo y el empleo.

De esta forma, estamos frente a un *escenario oscilante* de la dinámica ocupacional. Así la Tasa de Actividad presenta valores en relación con los comportamientos del Empleo y el Desempleo, observándose oscilaciones ascendentes y descendentes entre 2002 y 2003, para presentar una recuperación en el 2004, en concordancia con la reconversión de la actividad de ensamblaje en

artículos electrónicos desarrollados en la isla de Tierra del Fuego (nueva tecnología en audio y video para los hogares) y con el incremento del consumo interno de estos bienes en los sectores sociales que presentan un nivel de ingresos medio y medio alto.

A la luz del análisis particularizado de los aglomerados urbanos seleccionados, considero necesario hacer algunas observaciones con mayor profundidad en relación con la evolución de la *Tasa de Desocupación Abierta* en el período analizado. En los casos que hacen referencia a las Cuencas Petroleras, se han alcanzado cifras entre el 14 y casi el 17 por ciento en los años 2000 y 2001, que luego de la crisis han registrado incrementos respectivos hasta alcanzar el 15,5 y el 18 por ciento, para luego, en el marco del dinamismo positivo impregnado por la reactivación de la actividad petrolera han descendido hasta valores de un dígito, oscilantes alrededor del 7 por ciento en ambos aglomerados.

En la particularidad de los mercados de trabajo de Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y Neuquén-Plottier, estudios anteriores han señalado la presencia de procesos sociales que evidencian dificultades de inserción laboral para la población masculina y a la vez, una creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, sustituyendo el tradicional rol de los trabajadores masculinos en tanto fuente de ingreso para el hogar.<sup>27</sup> A este proceso habría que agregar la emergencia de elevadas tasas de desocupación abierta y subocupación, que presionan los salarios hacia la baja e inducen a un deterioro de las condiciones de trabajo de una vasta proporción de los ocupados, generando y/o reforzando las tendencias de exclusión social.

En cuanto a los restantes aglomerados urbanos, Ushuaia-Río Grande presenta una dinámica asociada a las actividades industriales, con valores que presentan una tendencia similar a la descrita anteriormente aunque en rangos inferiores; mientras que Río Gallegos, presenta niveles muy inferiores que pueden ser asociados a una situación de pleno empleo a partir del fuerte rol de generador de empleo asumido por el Estado en sus esferas provincial, nacional y municipal.

## ENTRE LAS ASPIRACIONES METODOLÓGICAS Y LA REALIDAD PRODUCTIVA REGIONAL

A partir de los profundos cambios experimentados por el mercado de trabajo en la década de los años 1990, el INDEC inició una exhaustiva revisión metodológica de la EPH llevando adelante un proceso de reformulación integral que abarcó aspectos temáticos, muestrales y organizativos. Entre las modificaciones incorporadas se pueden mencionar: relevamiento continuo, modificaciones muestrales, rediseño de los cuestionarios y mayor frecuencia de la presentación de los resultados.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ciccari, 2000.

<sup>28</sup> Notas 15 y 16 *ut supra*.

Estas innovaciones metodológicas tienen su correlato en la producción de conocimientos sobre la Región Patagónica y sus principales centros urbanos. Al respecto, se puede argumentar que:

- se plantea una disyuntiva en torno de la presentación de los datos de la región (perspectiva que prioriza *lo general*) y de los aglomerados urbanos (priorizando *lo particular*): la presentación en forma agregada bajo la denominación de *Región Estadística Patagónica*, tiene como contrapartida la no presentación de los datos de cada aglomerado urbano con la misma frecuencia temporal;

- el énfasis puesto en la innovadora forma de presentación de los datos a nivel regional, introduciendo una nueva categoría analítica para el entendimiento de la dinámica laboral, genera al mismo tiempo *una situación de silenciamiento de la heterogeneidad* existente en cada aglomerado urbano como centro de referencia de las distintas actividades productivas del espacio geográfico patagónico;

- de este modo, las cuestiones metodológicas tienen consecuencias en otros órdenes de acción: la producción de conocimientos estadísticos, es decir con status académico sobre la realidad socioeconómica local y regional, a su vez inserto en el marco de una estrategia política de alcance nacional, tiene a su vez importantes implicancias en los diversos niveles vinculados con la toma de decisiones en las esferas políticas.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

Mediante este artículo, hemos expuesto el análisis de los principales indicadores sociocupacionales a nivel de aglomerado urbano y de la Región Patagónica en el período 2001-2004, con especial énfasis en los impactos posteriores a la crisis nacional del año 2001, que nos ha permitido establecer las siguientes conclusiones preliminares:

- en primer lugar, exponer argumentos en torno de *la pertinencia de la noción de “región estadística”*, teniendo en cuenta los análisis descriptivos realizados sobre la realidad económica y social de los centros urbanos en particular, la Región Patagónica y sus diversas dinámicas productivas. En este sentido, cabe el interrogante acerca de la oportunidad política de *¿cómo poner en valor la Región Patagónica en cuanto a su situación ocupacional en el contexto nacional?*

- en segundo lugar, explicitar la estrategia de presentación en forma agregada de la dinámica ocupacional que deja a su vez en segundo plano *la exposición de la diversidad existente en el conjunto*, es decir tomar en cuenta la presencia de las particularidades en el contexto más amplio de la región.

En este sentido, la adopción de una estrategia de producción y difusión de conocimientos sobre las dinámicas ocupacionales en el ámbito regional que prioriza *la agregación de los datos* se contrapone tanto a:

- el análisis de los indicadores estadísticos construidos desde las instituciones responsables de la producción de conocimientos sobre la realidad socioeconómica de cada aglomerado urbano en particular,

- como a las percepciones sociales acerca de la situación ocupacional en los diversos centros urbanos de la región. Desde esta perspectiva, es importante señalar las distorsiones existentes entre el argumento que desde el discurso político (nacional y regional) enfatiza la *“oportunidad histórica propicia para el desarrollo patagónico”* frente a la recurrente aparición de situaciones vinculadas con la *conflictividad social* en torno del mundo del trabajo y a otras problemáticas (inseguridad urbana, protesta social, economía de la pobreza, corte de ruta, etc) de reciente presencia en el plano regional.

Como principio de análisis resultante de lo anteriormente expuesto, cabe señalar la importancia de los aportes provenientes desde las Ciencias Sociales. Desde allí, se hace necesario sostener una mirada reflexiva y crítica sobre el sentido que asume la producción de conocimiento académico-científico –con seguras implicancias en el orden de la toma de decisiones políticas– en torno de qué se sabe y qué se difunde sobre la realidad sociocupacional de la Región Patagónica y de sus principales centros urbanos.

De este modo, cabe reflexionar sobre el alcance de la situación ocupacional de los centros urbanos fuertemente afectados por los procesos de privatización y que en su anterior configuración histórico-social eran sociedades estatales en razón del accionar del Estado Nacional. Es decir, es necesario considerar la injerencia de la lógica del modelo capitalista en sociedades que durante casi toda su trayectoria histórica se han desarrollado con una matriz de funcionamiento basada en el Estado-Sector público-lógica de la satisfacción de las necesidades de los individuos y grupos sociales y no en el Mercado-Sector privado-lógica de la ganancia y la competencia.

Las consecuencias de estos cambios en términos histórico-sociales tal vez puedan verse reflejadas en algunas tendencias establecidas a partir de los indicadores estadísticos pero, aunque menos perceptibles en el plano de los registros oficiales, sus huellas son más profundas en términos de constitución –o ausencia– de proyectos de vida personales y comunitarios de quienes han decidido habitar estos espacios sociales.

Queda así planteada la necesidad de introducir en la agenda de debate el estudio de las diversas subdimensiones analíticas referidas a procesos sociales en torno de la cultura del trabajo y del desarrollo regional y local, consideradas como un enfoque complementario a los estudios vinculados con los aspectos cuantitativos sobre la dinámica de los mercados de trabajo y las estructuras productivas de los diversos sectores de actividad.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ Y LEZAMA, Francisco (1967) *Diversas definiciones de región*; Instituto Panamericano de Geografía e Historia; México.

ÁREA DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y MERCADOS DE TRABAJO REGIONALES (1998) *Estudio demográfico de la población urbana de la Cuenca del Golfo San Jorge*, UNPA-UACO, Mimeo, Caleta Olivia.

CICCIARI, María Rosa (2000) “Reflexiones sobre algunos aspectos de la estructura laboral en las sociedades privatizadas. El caso de las Cuencas petroleras patagónicas del Golfo San Jorge y Neuquina” en *Observatorio Patagónico. Boletín de Estudios Sociales sobre Trabajo y Desarrollo*; Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Caleta Olivia, Año, 1, N° 3: 30-32.

———— (1999) “Globalización y reestructuración en el sector petrolero y su impacto sobre la estructura social del trabajo en la Cuenca del Golfo San Jorge”, Informe Final Beca Interna de Iniciación en Investigación, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, Mimeo, Caleta Olivia.

———— (1997) “Caracterización de la dinámica económica de la Cuenca del Golfo San Jorge en los años ‘90” en Salvia, A. y M. Panaia, (comps.), *La Patagonia privatizada*, CEA-UBA-UNPA, Buenos Aires.

CUEVAS ACEVEDO, Huberto (1981) *Patagonia. Panorama dinámico de la geografía regional*, GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, Buenos Aires.

INDEC (2005) *Mercados de Trabajo: principales indicadores. Resultados trimestrales del 4° trimestre de 2004 y Resultados semestrales del 2° semestre de 2004*, Información de Prensa, Buenos Aires, Marzo.

INDEC, Documentos “Encuesta Permanente de Hogares: cambios metodológicos” y “La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina” en página Web del INDEC. [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar).

PANAIA, Marta (2005) “Apuntes para la rediscusión del concepto de región en la Argentina actual” en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, Argentina, Año 1, Número 1, diciembre: 225-246.

PÍREZ, Pedro (1986) *La población y el estudio de lo urbano-regional en América Latina*, PISPAL/ El Colegio de México, México.

SALVIA, Agustín (1999) "Sectores que ganan, sociedades que pierden" en *La Patagonia de los noventa*, Editorial La Colmena-UNPA, Buenos Aires.

SALVIA, Agustín y C. MUÑOZ (1991) *Yacimientos Carboníferos Fiscales: Análisis histórico y económico de la evolución de una empresa pública de combustibles. Una empresa pública y una comunidad en la mira de los planes de ajuste*, IDEP-ATE, Buenos Aires.

SALVIA, Agustín y M. OLIVA (1992) *Reestructuración económico-social y evolución del mercado de trabajo en la provincia de Santa Cruz*, IDEP-ATE, Buenos Aires.

SALVIA, Agustín y M. PANAIÁ (comps.) (1997), *La Patagonia Privatizada*, CEA-UBA-UNPA, Buenos Aires.

RUIZ, Juan y N. MUÑOZ (2005) "Perfil de la fuerza de trabajo y formación escolar. Contextos, tendencias y puntos críticos de la relación educación-trabajo" en *Observatorio Patagónico. Estudios Sociales sobre Trabajo y Desarrollo*, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Caleta Olivia, Año 5, N° 6, Junio: 27-32.

URIBE ECHEVARRÍA, Francisco (1990) "Desarrollo regional en los años noventa", en Alburquerque Llorens, F.; de Mattos C. y otros, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

ZAPATA, Francisco (1979) *Los mineros de Chuquicamata: productores o proletarios*, Centro de Estudios Sociológicos, Cuaderno N° 13, El Colegio de México, México.

## RESUMEN

En este artículo se presenta una perspectiva analítica de diagnóstico sobre la situación ocupacional de los principales centros urbanos de la Región Patagónica desde un enfoque regional, a partir del uso de la información estadística producida por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para los aglomerados urbanos de Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (Chubut), Neuquén-Plottier (Neuquén), Río Gallegos (Santa Cruz) y Ushuaia-Río Grande (Tierra del Fuego). La descripción de la dinámica de los mercados de trabajo de los aglomerados urbanos que conforman la Región Patagónica entre los años 2001 y 2004, con particular énfasis en los impactos posteriores a la crisis de fines de 2001, será la base a partir de la cual observar comparativamente los patrones de comportamiento laborales existentes en la región. En este contexto, presentaré algunos aportes al debate académico en torno de las modificaciones metodológicas referidas a la medición de los procesos sociales vinculados con el mercado de trabajo –orientadas hacia la revalorización de una mirada de alcance regional– que han sido introducidas desde las propias instituciones estatales dedicadas a la producción de conocimiento científico sobre la realidad económica y social del país y la región. En este sentido y teniendo en cuenta que la estructura económica y productiva regional ha estado históricamente organizada en base a diversas monoactividades rectoras de la dinámica ocupacional de sus principales ciudades y áreas de influencia, el análisis propuesto contribuirá a brindar elementos conceptuales para pensar acerca de la constitución de una región socio-laboral articulada en términos de su estructura productiva y económica.

## ABSTRACT

In this article an analytic perspective of diagnosis is presented on the occupational situation of the main urban centers of the Region Patagónica from a regional focus, starting from the use of the statistical information taken place by the EPH (INDEC) for the urban agglomerates of Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (Chubut), Neuquén-Plottier (Neuquén), Río Gallegos (Santa Cruz) and Ushuaia-Río Grande (Earth of the Fire). The description of the dynamics of the labor markets of the urban agglomerates that you/they conform the Región Patagónica among the years 2001 and 2004, with particular emphasis in the later impacts to the crisis of ends of 2001, will be the base starting from the one which to observe the existent labor behavior patterns comparatively in the region. In this context, I will present some contributions to the academic debate around the methodological modifications referred to the mensuration of the social processes linked to the -guided work market toward the revaluation of a look of regional reach - that have been introduced from the own state institutions dedicated to the production of scientific knowledge on the economic and social reality of the country and the region. In this sense and keeping in mind that the regional economic and productive structure has been historically organized based on diverse activity rectorors of the occupational dynamics of its main cities and influence areas, the proposed analysis will contribute to offer conceptual elements to think about the constitution of a partner-labor region articulated in terms of its productive and economic structure.

## PALABRAS CLAVE

MERCADO DE TRABAJO  
REGIÓN  
INDICADORES LABORALES  
PATAGONIA

## KEY WORDS

LABOR MARKET  
REGION  
LABOR INDICATORS  
PATAGONIA



# DESIGUALDAD, PROTESTA SOCIAL Y SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL. EL CASO DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA, CHACO (ARGENTINA)

*María Andrea Benítez*

## INTRODUCCIÓN

Una de las características más salientes del proceso de crecimiento de la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco en el nordeste argentino, a fines de los años 1990, fue la proliferación de *asentamientos* originados en ocupaciones de terrenos por parte de los sectores más pobres de la población, que predominantemente se han localizado en el área sur de la ciudad, y la consolidación de *urbanizaciones* promovidas para los sectores medio y medio alto de la sociedad de Resistencia, que cobró mayor impulso a partir del año 2000, localizadas en el área norte de la ciudad.<sup>1</sup>

En este artículo se presenta un análisis de estas dos formas de apropiación de la ciudad, profundizando en las significaciones subyacentes a las prácticas de estos dos sectores de población, y revisando de qué manera estas diferentes prácticas dialogan en la producción de ciudad,<sup>2</sup> en un contexto de intensa conflictividad social que expresa las crecientes desigualdades sociales.

María Andrea Benítez pertenece al Centro de Estudios Sociales (Rectorado), Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda (IIDVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. [andreabenitez67@yahoo.com.ar](mailto:andreabenitez67@yahoo.com.ar)

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de investigación *Ocupaciones de tierra urbana en Resistencia entre 1997 y 2002. Una estrategia de inserción urbana y social*, apoyado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste, y dirigido por la Mg. Ana María Pérez en el Centro de Estudios Sociales de la UNNE. Es una revisión y ampliación de una ponencia presentada en Grupo de Trabajo n° 2 "Ciudades Latinoamericanas en el nuevo milenio", en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), en Agosto de 2005, en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

<sup>2</sup> A comienzos de la década de los años 1970 empezó a consolidarse la Escuela Francesa de Sociología Urbana, cuyas formulaciones retoman categorías del análisis urbano marxista clásico, en análisis más complejos, privilegiando el accionar del estado en la valorización del suelo y fundamentalmente la visión de las ciudades como productos históricos en su materialidad física y su significación cultural, sirven para el análisis de la ciudad no solamente como reflejo de la sociedad sino como producto social. En esta perspectiva se pueden enmarcar los trabajos de Castells, Topalov y Lojkine, y en nuestra región Coraggio y Da Mattos. Para un panorama más exhaustivo ver: Flores Alatorre (1994), Núñez (2000).

El trabajo ha sido realizado sobre la base de entrevistas a residentes tanto de los asentamientos como de las urbanizaciones y del centro de la ciudad, información que se ha complementado con análisis de información de la prensa local.

El artículo presenta inicialmente, a modo de contexto general de la problemática abordada, una caracterización socioeconómica de la región y de la ciudad de Resistencia, en términos estructurales; a continuación se describe el proceso de crecimiento urbano de Resistencia, evidenciando el impacto sobre la configuración urbana de los procesos económicos, sobre todo los implementados en los años 1990, los cuales han inducido los procesos aquí analizados. Posteriormente, se presenta una caracterización de los *asentamientos*, enfatizando en las protestas que protagonizaron los movimientos que nuclean a los residentes de las ocupaciones, y una caracterización de las *urbanizaciones*, enfatizando en las estrategias de autosegregación implicadas en su configuración.<sup>3</sup>

Por último se presenta, a modo de conclusión, una interpretación de la relación entre estas dos formas de apropiación de la ciudad como una crisis de sociabilidad.

## EL CONTEXTO REGIONAL Y LA CIUDAD DE RESISTENCIA

En la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, ubicada en el nordeste argentino, se han producido, en los últimos años, de manera concomitante, un acelerado proceso de crecimiento poblacional, acompañado de una marcada diferenciación socio-espacial,<sup>4</sup> coincidiendo con la tendencia de ensanchamiento de la *brecha urbana* que constituye el signo distintivo de las ciudades argentinas a partir de principios de la década de 1990.<sup>5</sup>

Entre los procesos que están en la base de este fenómeno urbano debe considerarse la implementación de un modelo económico aperturista, de corte neoliberal que indujo un proceso de profunda concentración y centralización del capital,<sup>6</sup> que tuvo su expresión política en las profundas transformaciones de las funciones estatales y cuyo efecto social más visible es el aumento de las desigualdades y la exclusión social.

<sup>3</sup> Con segregación socio-espacial se hace referencia más que a una mayor delimitación funcional, a la autosegregación, resultado de estrategias de diferenciación social mediante el espacio. Abarca todos los sectores sociales, aunque con diversas modalidades en cuanto a las formas y recursos empleados para hacer funcionar los dispositivos de segregación. (Améndola, 2000)

<sup>4</sup> La Tasa de crecimiento de población de la provincia del Chaco (1,60 por ciento) aunque es menor a la de la región que integra, NEA (1,78 por ciento), es significativamente mayor a la del Total del país (1,06); datos CNP 2001, INDEC.

<sup>5</sup> Svampa, 2004.

<sup>6</sup> Basualdo, 2001.

En la ciudad estos procesos se manifestaron, con diferentes particularidades, en la creciente configuración de áreas internamente homogéneas y diferenciadas entre sí, proceso al cual contribuyeron, en el caso específico de la ciudad de Resistencia, la construcción de obras de infraestructura pública, equipamiento y vivienda llevadas a cabo mediante la financiación de organismos internacionales de crédito –que implicó la adopción de los criterios de estos organismos–, combinadas con la aplicación de un conjunto de políticas sociales cuyo sistema de instrumentación (mayoritariamente en las ciudades capitales de provincia, y según el criterio de focalización) colaboró a la instalación de población desde áreas rurales o de poblados de menor tamaño, a ciudades de escala intermedia como Resistencia.<sup>7 8</sup>

La región noreste (NEA), sede de los procesos aquí analizados, constituye junto con el noroeste argentino (NOA) la región más pobre y con mayor participación de condiciones de informalidad del país, en términos de escasa participación en la riqueza con relación a las otras las regiones del país (Centro y Patagónica). Con relación al gasto público las provincias del norte tienen deudas que superan ampliamente sus presupuestos anuales: los casos más comprometidos son Formosa, Chaco y Jujuy. El 77 por ciento de los ingresos provinciales proviene del gobierno nacional y recibieron solamente el 1,5 por ciento de la inversión extranjera directa realizada en el año 2005. Por su parte el Plan de Inversiones Públicas del gobierno nacional prevé para el año 2006, entre transferencias e inversiones, menos de la mitad del presupuesto, para todo el norte.<sup>9</sup> Asimismo es importante señalar que la región NEA presenta la tasa de actividad más baja del país y la menor tasa de actividad; ello da como resultado una baja tasa de desocupación y subocupación que se justifica en el desaliento ante la carencia de oferta de trabajo.<sup>10</sup>

En la región norte (NOA y NEA) la pobreza afecta a más de la mitad de su población, siendo el NEA el que presenta los peores indicadores: el 59,5 por ciento de su población es pobre y el 26,2 por ciento es indigente, a fines del año 2004.

Dentro de la región NEA, el Chaco es la provincia peor posicionada, con una tasa del 64,4 por ciento de población pobre y 28,6 por ciento de población indigente.

7 El concepto de ciudad intermedia alude a características *cuantitativas*: tamaño de la población (entre 50.000 y 500.000 hab.), densidad de la población y extensión física, influencia del grado de urbanización del país con relación a estos centros, umbral de diversificación de las actividades, contribución a la producción regional o nacional, proporción de su fuerza de trabajo en tareas no agrícolas, como *cualitativas*: nivel de complejidad institucional relativo, es decir, no constituir sede del gobierno nacional, solamente provincial o municipal. (Basado en Herzer (1997), *Informe de Desarrollo Humano*, Honorable Senado de la Nación Argentina). Desde principios de los años 1990 son las ciudades de escala intermedia, como Resistencia, las que incorporan proporcionalmente mayor cantidad de población que las metrópolis.

8 Barreto, 2003.

9 Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Economía. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2463-2006-06-04.html>

10 La Tasa de Actividad según regiones socio-económicas. Alcanza en el NEA el 37,2 por ciento, segundo semestre 2004. INDEC.

Específicamente, la ciudad de Resistencia cuenta con 275.962 habitantes,<sup>11</sup> que conforman una estructura poblacional caracterizada por altos porcentajes de pobreza e indigencia, ostentando el 55,5 por ciento de población pobre y 31 por ciento de población indigente. En esta ciudad el ingreso medio real equivale a la mitad que en el resto de los conglomerados urbanos argentinos; el principal empleador es el Estado, los ocupados en el sector informal alcanzan el 49 por ciento de los ocupados, y aunque la desocupación alcanzaba a fines del año 2004 un 8,4 por ciento, (dato alentador en relación con la media nacional que ascendía en el mismo período a 14 por ciento), es necesario señalar que la provincia del Chaco tiene relativamente la mayor cantidad de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar por cantidad de población, lo cual distorsiona los datos sobre desocupación;<sup>12</sup> ésta asciende a 21,3 por ciento si se descuenta a los cubiertos por el Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados, y a 38,27 por ciento si se agrega a los subocupados.<sup>13</sup>

En síntesis, los habitantes de Resistencia desarrollan sus vidas en un contexto social caracterizado por la pobreza y la desigualdad.<sup>14</sup> Esta condición se ha profundizado notablemente en la década de los años 1990.

El ejido de la ciudad de Resistencia alcanza a 20.196 has., cuenta con un sistema de infraestructura y servicios deficitarios, aunque con distinto grado de conflictividad; el 71 por ciento de la población cuenta con el servicio de provisión de agua potable por conexión domiciliaria. El resto tiene acceso al agua potable mediante canillas públicas (generalmente en los asentamientos), o por fuente local (perforaciones, en la zona norte) y finalmente el aprovisionamiento por camiones cisterna que presta la municipalidad. Por su parte, todavía más del 50 por ciento de los vecinos de Resistencia no cuenta con cloacas, y solamente el 25 por ciento de la trama vial está pavimentada.<sup>15</sup>

La expansión de la ciudad estuvo vinculada hasta los años 1940 y 1950 con el desarrollo industrial; a partir de allí, el crecimiento se vincula con la pobreza, en un proceso que combina, como lo señalamos más arriba, el crecimiento vegetativo, y los desplazamientos de población rural en búsqueda de oportunidades de subsistencia, ante las transformaciones en el sistema productivo agrícola.<sup>16</sup>

**11** Censo 2001, INDEC.

**12** Según un informe realizado por Pérez, Ana M., María A. Benítez, Blanca Sobol y Pablo Barbetti, titulado "Desocupación y pobreza. Análisis de la región NEA" y presentado en Foro: *Trayectos y Territorios de Desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y Locales*. Mar del Plata. Marzo de 2005, realizado sobre la base de datos de SIEMPRO, primer semestre de 2004, INDEC, EPH continua 1° y 2° sem. 2004 y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**13** INDEC, 2005.

**14** Para la provincia de Chaco, la brecha de ingreso del 10 por ciento más rico respecto del 10 por ciento más pobre indica que los primeros obtienen ingresos que son 20,8 veces superiores a los que obtiene el 10 por ciento más pobre. INDEC. Mayo 2003.

**15** Primer Informe Síntesis del Plan Estratégico de la Ciudad de Resistencia. Comisión de Urbanismo e infraestructura. Marzo 2006.

**16** El crecimiento poblacional de Resistencia en la última década, indica que la población de la ciudad crece a un ritmo de 4.600 personas por año. Considerando la composición promedio de una familia (3,9 personas por familia) indica un crecimiento anual de 1.180 familias aproximadamente. Primer Informe Síntesis

Se yuxtaponen, en este contexto, tres formas diferentes de producción de ciudad: la promovida por los organismos oficiales, la promovida por el sector privado y la desarrollada por el sector informal, cada una de ellas, constituye una problemática en sí misma, no obstante, sostenemos, deben ser abordadas desde una perspectiva relacional. Generalmente los estudios urbanos en Resistencia abordan alguna de estas tres problemáticas en particular lo cual da como resultado una visión fragmentada acerca de procesos que, lejos de ser autónomos, se construyen *en diálogo*; una pretensión de este artículo consiste precisamente en proponer una aproximación a la caracterización de la ciudad desde una concepción estructural, que concibe a la ciudad como una construcción social.<sup>17</sup>

La acción del Estado en cuanto a la producción de ciudad, se expresa fundamentalmente en la provisión de infraestructura, y la construcción de grandes conjuntos habitacionales de financiación mediante el FONAVI.<sup>18</sup> La construcción de los conjuntos habitacionales acarrea la enorme valorización de los terrenos circundantes, dado que su construcción implica la extensión de las redes de infraestructura básica.<sup>19</sup>

La mayoría de estos conjuntos se han localizado en el área sur de la ciudad de Resistencia, y estaban destinados a solucionar el déficit de vivienda de los sectores medios y medio bajo de la población mediante un sistema de financiación muy *blando*, baja tasa de interés, largos plazos de devolución y cuotas relativamente accesibles. Los primeros conjuntos de este tipo se construyeron en los años 1970 hacia el suroeste; durante los años 1980, hacia el centro-sur y los más actuales construidos a finales de los años 1990. Estos últimos presentan un carácter diferente, vinculado con el modelo de gestión,<sup>20</sup> lo

del Plan Estratégico de la Ciudad de Resistencia. Comisión de Urbanismo e Infraestructura, 2006.

**17** Esta perspectiva es tributaria de la tradición de análisis urbanos de la escuela francesa de sociología urbana, algunos de cuyos principales exponentes son Lefebvre (1969), Castells (1975, 1988 y sig.). Más recientemente Waqūant (2001), ha analizado las consecuencias de la desigualdad en el *gueto* negro norteamericano y la periferia urbana francesa. En Argentina estudios sobre los procesos urbanos provocados por la desigualdad han sido desarrollados por Svampa (2004), Merklen (2004), Barreto (2004).

**18** El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado por la Ley 19.929 de 1970 con el objetivo general de contar con recursos genuinos (constituido con retenciones a los aportes patronales) para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional, destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas predeterminados por las operatorias vigentes en cada momento.

**19** Un estudio sobre el impacto de la construcción de los conjuntos habitacionales en el proceso de valorización del suelo en Resistencia ha sido desarrollado por Barreto (1993).

**20** La Ley 24.130 de 1992, ratificatoria del Pacto Federal (suscrito entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales en agosto de 1992) y la Ley 24.464, de 1995 introdujo modificaciones relacionadas con otorgar más facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda, a la vez que modifica la integración de los recursos del FONAVI, suspendiéndose la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones y reemplazándola por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles. El sistema público de vivienda registra en la actualidad el grado más importante de descentralización de toda su historia. Las jurisdicciones provinciales se hacen responsables de la aplicación de la Ley N° 24.464 y de la administración de los recursos creados por ella. A su vez, tienen las facultades de diseñar sus propios planes de vivienda, sus sistemas de gestión financiera, incluyendo el recupero de las cuotas de los créditos otorgados por la adjudicación de viviendas y de llevar adelante la administración operativa en todos sus aspectos. Informe Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Ministerio de Economía. Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Dic./2000).

cual redundó un cambio en la conformación social, dado que se realizaron mediante el Instituto provincial de vivienda (IPDUV) pero con un sistema de *financiación compartida* entre el FONAVI y entidades intermedias (mutuales, cooperativas, gremios y sindicatos). De tal manera que quienes accedieron a estas viviendas poseen una cierta capacidad de ahorro y redes sociales que les permiten participar de tales entidades.

Algunos de estos conjuntos habitacionales destinados a trabajadores asalariados con altos ingresos, se localizaron en el área norte, valorizando aún más los terrenos.

Así, en el área norte y sur respectivamente se dieron procesos opuestos, en alguna medida asociados al carácter de la acción estatal. En el norte, los terrenos circundantes se lotearon y se vendieron a particulares, siguiendo un esquema de desarrollo urbano tradicional promovido por el sector privado, consolidando esta zona como un área de residencia de los sectores medios en ascenso en los años 1990, proceso que se termina de consolidar con el surgimiento de las *urbanizaciones*.<sup>21</sup>

En el sur, en cambio, los terrenos que rodearon a los conjuntos financiados por el FONAVI, algunos, propiedad de particulares, otros, de empresas constructoras, y algunos otros, de organismos del Estado (por ejemplo los terrenos del Ejército Nacional), fueron ocupados por población que quedaba excluida del sistema de provisión estatal de viviendas, por las transformaciones en el sistema de provisión estatal, señalado antes, configurándose, lo que se conoce como *asentamientos*, ocupando un cordón periférico y espacios intersticiales a los conjuntos FONAVI.

Por su parte, la acción del sector privado en la producción de ciudad se expresó tradicionalmente en el fraccionamiento de terrenos en lotes individuales; este sistema denominado el loteo, promovido por los terratenientes urbanos o desarrolladores inmobiliarios, consistía en la venta de lotes con infraestructura básica.

## LOS ASENTAMIENTOS Y LAS PROTESTAS

La forma de producción de los asentamientos a partir de 1997 –cuando los indicadores sociales mostraban el empeoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población de la provincia del Chaco–, se diferencia de las tradicionales *villas* que conformaron la periferia de Resistencia cuya

<sup>21</sup> En palabras de un representante de la cámara inmobiliaria del la Provincia “*lo que se está haciendo en esta zona es espectacular (por la zona norte), lo que es acá es el acabose (por al zona sur) o sea realmente es la ciudad Bronx de Resistencia (...) al lado de los cirujas estos nadie quiere ir a vivir, porque el ciruja roba todo si arrimas ladrillos, roba ladrillos, arrimas chapas, te afana las chapas, lamentablemente es como una sub-raza humana que se está instalando ahí, y nadie le pone freno, es tierra de ellos*” (Fuente: entrevista a C. C. P. Representante de la Cámara Inmobiliaria del Chaco ante la Cámara Argentina Inmobiliaria)

constitución se daba en forma paulatina (a lo largo de muchos años), y con una organización espacial irregular,<sup>22</sup> actualmente sigue un nuevo patrón: la instalación en terrenos mayoritariamente privados, en forma masiva y repentina, con tendencia a una organización territorial regular.<sup>23</sup>

Otro rasgo peculiar de estos asentamientos, es la organización de los ocupantes, no solamente para la instalación en el terreno ocupado, sino también para impedir el desalojo impulsado por los propietarios de los terrenos y gestionar su expropiación, posterior regularización dominial (obtener la propiedad del terreno ocupado) y consolidación del asentamiento en términos de infraestructura, servicios y equipamiento, etc. Es decir, existe una dimensión política en la conformación de estos asentamientos.<sup>24</sup> Entre 1997 y 2002 se han producido aproximadamente 90 asentamientos con estas características, donde viven aproximadamente 50.000 personas.<sup>25</sup>

Con relación a esto, es necesario señalar dos cosas: por una parte, en términos sociales, la organización de los ocupantes, y su rol activo en los procesos de conflictividad social en la ciudad y, por tratarse de la capital, en la provincia toda. Por otra parte, en términos espaciales, la profundización y consolidación de la diferenciación socio-espacial en la ciudad.

Este proceso de ocupaciones de tierra y conformación de asentamientos, terminó de consolidar el proceso de segmentación socio-espacial en Resistencia cuyas manifestaciones se empezaron a percibir en los años 1980, y terminó de consolidar a la zona sur de Resistencia como el área de localización de las fracciones sociales más pobres. Como lo señala un residente del asentamiento Vista Linda entrevistado: *“lo que pasa es que este asentamiento se hizo directamente con la clase más baja que puede haber”* (Ale, 25 años, en pareja, un hijo); al Negro en cambio, también residente en Vista Linda, que viene desde Formosa, lo atrajo las posibilidades de lucha de Resistencia: *“allá no se conoce lo que es quemar cubiertas, nada, ni Plan Trabajar no hay, nada... ahora yo doy gracias por todo lo que nos dieron pero anduvimos mucho”* (Negro, 30 años, en pareja, dos hijos).

Como contrapartida de este proceso se dio la consolidación del área norte como el área de localización de los sectores sociales más acomodados.

**22** Las villas de emergencia se caracterizan principalmente por la ocupación de tierras fiscales; los ocupantes no realizan reivindicaciones por la compra de los terrenos; por otra parte, la organización territorial es aleatoria por agregación de lotes irregulares.

**23** La emergencia de asentamientos, con las características que aquí se señalan, se detectó inicialmente en la provincia de Buenos Aires a mediados de los años 1980 (Iñigo Carreras, 1988 y sig., Merklen, 2004). Y ha sido estudiada en el Chaco (Benítez, 1999, 2000, 2001, 2003, Pratesi, 2003) y en Salta (Sbrocco, 1999), con particularidades locales.

**24** Benítez, 2001; Pratesi, 2003.

**25** Se trata de datos estimados en relación con la población residente en los asentamientos. En relación con la cantidad de asentamientos, se contabilizan aquellos que siguen las pautas de producción descritas. Primer Informe diagnóstico del Plan Estratégico de la Ciudad de Resistencia, 2006

Afirmando una tendencia que se originó, cuando en 1982-83, la crecida de los Ríos Paraná y Paraguay creó las condiciones para la relocalización de la población que residía en *villas* más antiguas a orillas del Río Negro, que constituye el borde norte de la ciudad y que en los años 1982-83 se inundaron. Estas familias fueron trasladadas, a unos conjuntos de viviendas financiadas por el FONAVI o por programas especiales de los organismos internacionales para población inundada, en el área sur ya descrita.

Ello permitió que el borde norte de la ciudad, con terrenos inundables pero localizados en un área de alta calidad ambiental, se fuera poblando de sectores medio y medio-alto.<sup>26</sup>

## LAS URBANIZACIONES Y EL AUTO-ENCIERRO

Villa Fabiana, Villa Camila, Villa Ayelén y San Buenaventura del Monte Alto forman un área residencial conocida como las nuevas urbanizaciones, constituida en área de quintas, formada por manzanas de 100 x 200 mts. (súper manzanas), dividida en lotes de 27 x 54 mts. cada uno, que se localizan al nor-este de la ciudad de Resistencia sobre la ruta n°16 Nicolás Avellaneda, conexión principal de Resistencia con Corrientes, mediante el puente Gral. Belgrano.

Aunque allí habitan familias desde principios de los años 1990, este área ha tenido un enorme crecimiento y consolidación en los últimos cinco años, promovidos por desarrolladores inmobiliarios locales, ante lo que ellos entendían como un impedimento al crecimiento de la ciudad hacia el área sur, donde se localizan los conjuntos habitacionales financiados por el FONAVI (barrios de vivienda) y los asentamientos originados en ocupaciones ilegales.<sup>27</sup>

En esta zona se localiza también el único *barrio cerrado* de la ciudad que data de mediados de los años 1990, donde, hasta la fecha habita una sola familia.

A estas *urbanizaciones* se accede desde el centro de la ciudad de Resistencia por la ruta n°16 que es la única vía pavimentada. Con relación a la infraestructura, cuentan con energía eléctrica, el agua es obtenida mediante perforaciones en cada lote; se trata de agua no apta para consumo humano, lo que supone la adquisición de agua potable fraccionada en botellones, o acarreo en bidones, lo cual triplica o cuatricula el costo del servicio de agua potable, sin considerar los costos de traslado; la eliminación de líquidos es domiciliaria, el servicio de televisión por cable es satelital, es decir cuesta el doble o triple que el servicio similar en el centro de la ciudad, la instalación de teléfonos domiciliarios es mediante la instalación de antena y asciende a diez o doce veces el costo de la instalación de teléfonos en el radio céntrico de la ciudad; solamente algunos poseen este tipo de teléfonos, la gran mayoría utiliza telefonía celular; el trans-

<sup>26</sup> Barreto, 1993, 2003.

<sup>27</sup> "La zona sur es la más intrusada, la más usurpada, la más violada de todas las normas". (Fuente: Entrevista a C. C. P. Representante de la Cámara Inmobiliaria del Chaco ante la Cámara Argentina Inmobiliaria)



porte público para trasladarse al centro circula por la ruta n°16 y es la línea de transporte colectivo interurbano que realiza el recorrido de Corrientes-Resistencia.

Es decir, residir en estas urbanizaciones es costoso en términos económicos, ello nos induce a formularnos el interrogante sobre qué subyace a la proliferación de este tipo de configuración territorial.

## CÓMO SE SIGNIFICAN LAS PRÁCTICAS PROPIAS Y LAS DE LOS OTROS ACTORES

Como se señala precedentemente, los ocupantes se organizan en demanda de la expropiación de los terrenos ocupados. La expropiación es un dispositivo legal por el cual el Estado (en este caso el gobierno de la provincia) adquiere los terrenos, comprándolos a los propietarios históricos, para transferirlos a los ocupantes; estas leyes obligan al Estado a efectivizar el pago en un plazo de dos años. Esta transferencia puede implicar además la extensión de las redes de infraestructura, y en algunos casos también la provisión de un núcleo básico habitacional.

En el nivel estatal provincial se crearon varios organismos gubernamentales para atender la problemática de los asentamientos y las demandas de los ocupantes para regularizar su situación dominial y de condiciones de habitabilidad: el Plan Tierras, dependiente del Ministerio de Economía, Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos para la compra directa de tierras para la regularización de ocupaciones ilegales; y el Programa AIPO creado en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social provincial;<sup>28</sup> este programa no maneja un presupuesto propio sino que articula la asignación de la asistencia social, confeccionando la lista de beneficiarios, es decir que en el marco de este programa se decide a quiénes asignar la asistencia.<sup>29</sup> Ambas entidades constituyen un engranaje central del mecanismo de cooptación política de la población que reside en los asentamientos.

Durante algunos años, las expropiaciones –y más aún, la compra directa de tierra por parte del Poder Ejecutivo del gobierno provincial con transferencia de titularidades y provisión de núcleo básico habitacional–, resultaron un eficaz mecanismo de articulación entre los ocupantes de terreno, los propietarios de los terrenos y el gobierno provincial.

**28** Incluye provisión de vivienda, alimentación, alfabetización, capacitación y apoyo económico para la realización de huertas familiares y comunitarias, bonos de reducción de las tarifas de pago de energía eléctrica y agua corriente mediante la articulación con otros organismos gubernamentales provinciales, tales como la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (SECHEEP), la Empresa Provincial de Agua (SAMEEP), el Instituto de Vivienda (IPDUV), Dirección Provincial de Vialidad, Ministerio de Educación, Ministerio de la Producción, etc.

**29** Según un conjunto de criterios tales como: constituir familia numerosa (tres hijos o más), poseer ingresos inferiores a \$300 mensuales, incluir en el grupo co-residente algún miembro con discapacidades. Estos criterios siguen la pauta de focalización, características de los programas sociales de los años 1990. (Barreto, Benítez, Attías, 2003)

La compra de los terrenos por parte del Estado ya sea por efectivización de las leyes de expropiación o por compra directa, constituía para los propietarios una operación rentable, en el sentido que se trataba de tierra ociosa, que los propietarios no loteaban para la venta para no afrontar la inversión necesaria para la provisión de infraestructura básica que exige el código de edificación urbana, o bien, por ser terrenos localizados en áreas prohibidas para usos residenciales por afectación ambiental.<sup>30</sup>

A partir del año 2002 hasta la actualidad, el gobierno ha implementado estrategias de desaliento de las ocupaciones, mediante la represión y desalojo de los ocupantes –aunque con posterior re-localización–.<sup>31</sup>

Esta medida gubernamental coincide con el momento de máxima organización política de los habitantes de los asentamientos, que articulando sus reclamos con los movimientos de trabajadores desocupados (MTD), podía llegar a poner en crisis la regulación urbana vinculada con la propiedad del suelo, y el sistema clientelar de distribución de la asistencia social por parte de los organismos gubernamentales.<sup>32 33</sup>

Este detalle del proceso de regularización o cuasi regularización de los asentamientos, nos posibilita la observabilidad de la cristalización de la práctica de protesta y movilización que adoptaron los movimientos de trabajadores desocupados y ocupantes de tierra, para obtener asistencia por parte del Estado.<sup>34</sup>

Estas protestas, consisten básicamente en cortes de calles, avenidas y rutas estratégicas, ocupación de plazas. Se trata de movilizaciones desde sus respectivos asentamientos hasta la sede de la Casa de Gobierno, ubicada en el centro de la ciudad de Resistencia, lugar en el que al llegar, cortan las calles adyacentes, instalan sus pancartas y permanecen generalmente en el lugar por varias horas, a la espera de ser atendidos por algún funcionario público del área social; en ocasiones en que esto no ocurre, llegan a quedarse en el lugar por varios días, realizando ollas populares, instalando carpas o *ranchos* improvisados con materiales de descarte y en oportunidades, algunos manifestantes se someten tam-

30 Como el caso de los asentamientos localizados en los alrededores de las lagunas de oxidación de la ciudad (sistema de tratamiento de líquidos cloacales a cielo abierto)

31 Tal como ocurrió con la ocupación que dio origen al asentamiento *Mate cocido*, producida en agosto de 2002.

32 “...Movimiento de Desocupados San Martín, Movimiento de Desocupados 17 de Julio, Corriente Clasista y Combativa (CCC), Movimiento Territorial de Liberación (MTL) son la línea histórica, que luego se multiplicaron. Entre las agrupaciones más nuevas es posible contar más de un centenar, si se suman a las de desocupados, los movimientos de sin tierra o sin techo. En cada uno de los barrios marginales del área metropolitana (AMGR) hay entidades alineadas a estas u otras independientes.” Además de la problemática laboral *los sin tierra* lograron conformar varias entidades: Almafuerte, que plantea una cuestión global: trabajo, vivienda, salud y educación para todos, Villa Luzuriaga, Vista Linda, Villa Facundo, Palermo, y otros sectores ocupados. Todos consideran que los cortes de ruta son la única forma de hacerse oír”. *Diario Norte*, 13/02/02.

33 Benítez, 2004.

34 En *La Voz del Chaco* 16/02/06 una nota que da cuenta de esto se titula: *Resistencia: la ciudad que tiene al acampe como forma de hacerse notar ante la sociedad*. “Desde 1999 a esta fecha se han sucedido innumerables reclamos que adoptan la forma de instalación de carpas que modifican el paisaje del centro de la ciudad, despedidos de empresas estatales, aborígenes, jornalizados, vendedores ambulantes, ocupantes de tierra y MTD utilizan esta forma de protesta instalándose casi siempre frente a edificios de organismos estatales, juzgados, y plazas...”

bién a *huelgas de hambre* o se *encadenan*, hasta ser atendidos por algún funcionario gubernamental. Sin embargo, el mayor elemento de presión con el que cuentan estas manifestaciones, es la perturbación que ocasiona al normal funcionamiento del centro de la ciudad, ya que es la *molestia* que produce esta práctica sobre el funcionamiento *normal* del tránsito de la población, lo que induce a los funcionarios gubernamentales a atenderlos.

Tienen una doble finalidad, por un lado hacer visible la condición de pobreza de los manifestantes a efectos de constituirse en objeto de la asistencia<sup>35</sup> y, por otro lado, evidenciar la capacidad organizativa, de convocatoria y movilización de las organizaciones, a efectos de captar la solidaridad de otras fracciones sociales (organizaciones de trabajadores asalariados, organizaciones de DDHH, etc.).

En un proceso de politización de la pobreza urbana que tiene la intención de trascender el asentamiento y colocar el conflicto en otros territorios y a una escala más amplia.<sup>36</sup> De esta manera, se ha constituido como un hecho habitual que las calles y espacios públicos del centro de la ciudad (Hospital Perrando, Terminal de Ómnibus, etc.) se conviertan en un escenario de la protesta de los grupos sociales más desfavorecidos, los cuales, en el contexto de organización colectiva, se fortalecen, y mientras dura la protesta, a veces muchos días, pasan a constituirse en dominantes. De alguna manera, se invierte el orden de la dominación.

Así, en cierta manera, estas protestas, y sus protagonistas, se convierten en amenazadoras para otras fracciones sociales que ven subvertido el orden de las cosas y se sienten *inseguros*, incómodos, afectados por lo que perciben como un *caos*,<sup>37</sup> y sienten la necesidad de encontrar un espacio donde desarrollar sus vidas en un ambiente alejado de los diarios reclamos y, de sus portadores, quienes salen de los *asentamientos* donde residen, y se apropian de los espacios públicos, es decir, aquellos que servían para la inclusión, el libre acceso, la coexistencia de funciones diversas, la aceptación de lo extraño y lo nuevo en un marco de reglas conocidas por todos,<sup>38</sup> la socialización mixturada de clases, en la que, sin embargo, cada uno conservaba su lugar social.

Con la institucionalización de la protesta como forma de visibilizar reclamos, el centro de la ciudad es vivido como un ámbito expulsor para aquellos que, pese al contexto de pobreza, pueden elegir donde vivir.

Aunque la seguridad se torna omnipresente, y funciona como un paraguas para promover y reforzar la búsqueda de mecanismos de segregación, la autosegregación tiene también el sentido de marcar las diferencias sociales, la

35 Barreto, Benítez y Attías, 2003.

36 En coincidencia con lo que señala Masetti analizando el caso de movilizaciones en Buenos Aires en Mallimaci y Salvia (2005).

37 "Se trata de grupos identificados que tienen una actitud constante contra el gobierno, gente de izquierda, piqueteros a sueldo amparados en situación de desocupados que buscan provocar anarquía y caos en la sociedad", declaraciones del Ministro del Interior de la Provincia. *Diario Norte*, 15/02/02.

38 Giglia, 2001.

fijación de la propia identidad y al mismo tiempo de defensa de intereses y estilos de vida específicos.<sup>39</sup>

En las narrativas de los entrevistados que residen en una de las urbanizaciones antes descritas, se enfatiza esto: *“acá es como ves, podemos estar así sentados en el patio... no hay ningún problema... nos cuidamos entre todos porque no todos tienen seguridad privada, nosotros con M. no queremos... así que nos cuidamos entre todos... lo que sí cuando ocuparon acá ese terreno de Noirat<sup>40</sup> nos movilizamos, uno averiguaba acá otro presentaba nota allá, no, no queremos saber nada con ocupaciones, queremos que siga así, digamos... residencial... de familias iguales, viste? no tengo nada contra nadie sino que quiero seguir así... acá nosotros es como que empezamos a vivir de nuevo...”* (Vero, 35 años, arquitecta, profesional autónoma, en pareja, dos hijos).

Según Giglia<sup>41</sup> estos espacios residenciales son el resultado de procesos socio-espaciales específicos que operan en su creación y reproducción: una estrategia de búsqueda de seguridad, una estrategia de distinción respecto del afuera y homogeneidad sociocultural hacia adentro, los habitantes de las urbanizaciones buscan estar seguros, distinguirse y vivir rodeados de sus iguales: *“yo me organizo, como mi mamá vive cerca del centro, si queremos salir con M., dejamos los chicos en lo de mamá y después los buscamos y volvemos, o a veces los dejamos a dormir ahí, viste? A veces en invierno es todo un trámite. Normalmente nos vamos todos juntos (al centro, a la escuela y trabajo), y yo sigo de largo<sup>42</sup> y vuelvo tipo 5 de la tarde y ya me quedo acá. Los fines de semana siempre vienen todos acá, es más tranquilo, vengo a la casa de mi cuñada, siempre estamos juntos, nos organizamos para ir... coordinamos, si alguno va para allá avisa y coordinamos, digamos... Con el agua, nosotros traemos bidones cargados con agua potable, en la camioneta, no, no compramos, sino... un presupuesto, y tenemos celulares, bah! algunos tienen antenas, nosotros, no”* (Vero, 35 años, arquitecta, profesional autónoma, en pareja, dos hijos).

Los residentes de las urbanizaciones reconocen las incomodidades y costos adicionales consecuencia de la falta de infraestructura, y admiten la existencia de estratos diferentes dentro del barrio, no obstante muchos de ellos tienen una visión *romántica* en relación con la *auto-segregación* en que viven, y la esgrimen como alternativa para lograr una vida plena.

## DESIGUALDAD SOCIAL, PROTESTAS SOCIALES Y SU EXPRESIÓN TERRITORIAL

Para Lefebvre la gran expansión de la ciudad (periferia, ciudades satélites, suburbios) es el espacio material concreto de una nueva fase en que la con-

<sup>39</sup> Waquant, 1999; Giglia, 2001.

<sup>40</sup> En referencia a una lonja de terreno que linda con la urbanización de Villa Fabiana, que está sin uso actualmente y donde se asentaron 6 familias a principios de 2005, después de unos días desocuparon el terreno, por presión de los vecinos de esta urbanización.

<sup>41</sup> 2001.

<sup>42</sup> Esta organización de la vida señalada por nuestra informante, contraría la pauta cultural de corte de las actividades a la hora de la siesta, característica del norte del país, en virtud de la distancia (en términos ecológicos, es decir no absolutos) entre su domicilio y su lugar de trabajo.

densación residencial y productiva implica una organización social e institucional que crea las condiciones para la transformación hacia una sociedad sin desigualdades. Lo urbano designa en este marco, un punto virtual de la sociedad totalmente urbanizada que se caracterizará por un nuevo humanismo, constituye una superación de las contradicciones de la urbanización total. El derecho a la ciudad planteado así por Lefebvre sería la posibilidad de participar en la realización de un nuevo humanismo cuyo escenario es la ciudad.<sup>43</sup>

Es difícil de vislumbrar en la ciudad de Resistencia, un crecimiento urbano vinculado con la desaparición de las desigualdades, al menos en el corto plazo.

Hemos revisado las particularidades en las que desarrollan su vida los habitantes de la ciudad de Resistencia, y hemos revisado dos de los procesos que constituyen el rasgo distintivo de esta ciudad en los últimos años: las protestas de los sectores sociales más desfavorecidos y su apropiación de espacios públicos del centro de la ciudad, por un lado, y la proliferación de urbanizaciones localizadas en áreas alejadas del centro de la ciudad como resultado de procesos de auto-segregación (encierro privado), no se postula una relación causa-efecto entre ellos, no podemos, sin embargo, verlos como procesos independientes.

Los procesos urbanos aquí analizados, constituyen la expresión territorial de una profunda crisis de sociabilidad, a la cual contribuyeron la implementación de las políticas de los años 1990, que como señalamos más arriba, aunque fueron fundamentalmente atinentes al campo económico, impactaron en el campo de las políticas sociales en general, y en las habitacionales, como un aspecto particular de éstas, y colaboraron a crear una inercia socialmente regresiva.

Como hemos visto, la pobreza y la desigualdad social se articulan con la segregación urbana en Resistencia mediante prácticas que, aunque se orienten a resolver cuestiones vinculadas con la urgencia de la acción (las protestas, en el caso de las fracciones más postergadas, o la auto-segregación, en el caso de las fracciones sociales más altas o en ascenso) dialogan y se retroalimentan, en la medida en que las disputas por el espacio urbano están atravesadas por construcciones de significados en torno del *otro*, procesos de estigmatización/diferenciación por parte de otros agentes, que terminan por determinar derechos relativos a la ciudad.

Como hemos señalado, todos los agentes despliegan sus estrategias desde sus diferentes recursos y disposiciones, aunque en una sociedad como la del Chaco, que tiene una enorme dependencia económica y política del Estado<sup>44</sup> hay que remarcar que el Estado, y quienes se expresan mediante él, ejerce una influencia determinante sobre el funcionamiento del campo urbano, por medio de la aplicación de diferentes políticas, y regulando mediante normas, etc., dado que, por su particular capacidad de acumulación y concentración de diferentes tipos de capitales (monopolio del uso de la violencia, información y capital económico, pero fundamentalmente, capital simbólico) significa y construye relaciones de privilegio y/o exclusión.

<sup>43</sup> Lefebvre, 1969.

<sup>44</sup> Barreto-Benítez, 2006.

## Mapa 1. Centro y microcentro

---

En gris claro se señala el casco céntrico, en gris más oscuro se indica la ubicación de la plaza 25 de Mayo, adyacente a uno de sus lados se localiza la sede de las oficinas de Gobierno provincial, sede principal de movilizaciones y protestas sociales.

## Mapa 2. Localización de sectores medio y medio alto

---

En gris claro se indica la localización histórica de los sectores sociales medio y medio alto, en gris más oscuro se indica la ubicación de las *urbanizaciones*.

### **Mapa 3. Localización de los conjuntos de viviendas financiados por el FONAVI**

---

En gris claro se señalan los construidos durante la década de 1970-1980, y en gris más oscuro los construidos durante los años 1990.



## Mapa 4. Villas y asentamientos

---

En gris claro se indica la localización de las *villas* más antiguas de la ciudad (cuyo origen data de los años 1960 en adelante), en gris más oscuro se señala el área donde se localizan los *asentamientos* (originados con nuevas pautas de producción a fines de los años 1990). El grisado es indicativo de la localización dado que muchos de ellos ocupan espacios intersticiales de los conjuntos FONAVI y barrios consolidados de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, M. A. (1993), "Inundaciones en el Gran Resistencia durante 1982-83. Comportamiento del sistema urbano y la renta durante la crisis", en *Cuaderno 1* de la Cátedra de Sociología Urbana, Facultad de Arquitectura, UNNE, Resistencia Chaco.

----- (2002) "Crecimiento urbano de las ciudades intermedias del NEA en el contexto de las transformaciones regionales", en *Cuaderno Urbano 3*, Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNNE. Resistencia Chaco FAU-UNNE, FAU-UNLP: 41 a 63.

----- (2004) "Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público", *Tesis doctoral inédita*, PPAS-UNaM, Argentina.

BARRETO, M. y A. BENÍTEZ (2006), *Conflictos políticos en la asignación clientelar de la vivienda social en el Chaco y sus ramificaciones. Una aproximación al estudio del Estado patrono*, ponencia presentada en 8° Congreso Argentino de Antropología Social, Facultad de Humanidades, Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Salta, Salta.

BARRETO, M., A. BENÍTEZ y A. ATTÍAS (2003), "Política social, pobreza, identidad y fragmentación", en *Suena la campana de palo. Ensayos de escucha a los pobres*, Azcuy, Virginia y Octavio Groppa (coord.) Ed. Centro de Estudios Salesianos de Buenos Aires, Buenos Aires.

BASUALDO, E. (2001), *Concentración y centralización del capital en la Argentina de los noventa*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

BENÍTEZ, M. A. (2001), "Ocupaciones de tierra en Resistencia 1983-1998. Estudio de casos", en Rodríguez-Rozé (comp.) *Ciudades Latinoamericanas. Una visión social del urbanismo*, Universidad Autónoma de Guerrero, México.

----- (2002), "Movimientos sociales y expansión urbana: las ocupaciones de tierra en la ciudad de Resistencia. Chaco. (Arg)", en *Cuaderno Urbano 3*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco.

----- (2005), "Ocupaciones de tierra, movimientos sociales y construcción de identidad. Un análisis de los movimientos de trabajadores desocupados y ocupantes de tierra en Resistencia, Chaco", en *Topos y Tropos*, Publicación electrónica n° 4, Mayo 2005. <http://www.toposytropos.com.ar/N4>

BIALAKOWSKY, Alberto, et al. (2001), *Hábitat, conflicto social y nuevos padecimientos (Argentina)*, ponencia presentada en Congreso La producción social del hábitat y neoliberalismo. El capital de la gente versus la miseria del capital, Montevideo, 1 al 6 de octubre. Recuperado de <http://www.chasque.net /vecinet/psh26.htm>

BOURDIEU, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ed. Manantial.

FLORES-ALATORRE, Sergio (1994), “Una revisión de las principales corrientes teóricas sobre el análisis urbano”, en: *Anuario de Estudios urbanos*, N°1, 1994, (73-115), Universidad Autónoma de México, UNAM, Azcapotzalco.

GIGLIA, Ángela (coord.) (2001), *La nueva segregación urbana*, número monográfico, *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO-México, n° 19, Dic. 2001.

LEFEBVRE, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona.

MALLIMACI, Fortunato y Agustín SALVIA (coord.) (2005), *Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados*, UBA, Instituto Gino Germani. Editorial Biblos, Buenos Aires.

MERKLEN, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina (1983-2003)*, Gorla, Buenos Aires.

NUÑEZ, Ana (2000), *Morfología Social de Mar del Plata 1874-1990*, Grafikart, Buenos Aires, Argentina.

PANAIA, Marta (coord.) (2004), *Crisis Fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste argentino*, La Colmena, Buenos Aires.

PÉREZ, Ana M., María A. BENÍTEZ, Blanca SOBOL y Pablo BARBETTI (2005), *Desocupación y pobreza. Análisis de la región NEA*, ponencia presentada en el foro: *Trayectos y Territorios de Desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y Locales*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 18 y 19 de Marzo.

ROZÉ, Jorge y Ana PRATESI (coord.) (2005), *Conflictos centrales en la periferia de la Globalización*, LibrosEnRed. Colección Insumisos Latinoamericanos.

SBROCCO, María E. (1999), “Asentamientos: entre la estrategia y la gestión, Salta 1997”, en Rabey, M. y O. Jerés (Eds), (1999) *Procesos de Urbanización en la Argentina. La Mirada Antropológica*. UNJu. Jujuy. (Arg)

SVAMPA, Maristella (2004), *La brecha urbana. Countries y barrios privados*, Capital Intelectual. Buenos Aires.

## UENTES

- Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, Boletín Estadístico III, La situación a finales del 2004 en materia de pobreza e indigencia, distribución del ingreso, mercado laboral y proyecciones. Análisis nacional y regional. Equipo estadístico: Ana Rameri/ Tomás Raffo. Coordinador: Claudio Lozano. Julio 2005. Documentos recuperados de <http://www.institutocta.org.ar/docs-estadisticas1.html>
- Primer informe síntesis del Plan Estratégico de la Ciudad de Resistencia. Comisión de Urbanismo e infraestructura. Marzo 2006
- Informe evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) Ministerio de Economía. Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Dic./2000)
- Información de prensa escrita diario NORTE, diario *El Diario* y diario *La voz del Chaco*, Resistencia, Chaco (Arg.)

## ENTREVISTAS

Residentes de Villa Fabiana, realizadas en Julio 2005.

Residentes de asentamiento Vista Linda, asentamiento Villa Facundo, asentamiento Carlos Menem Junior, asentamiento Chelliyi, asentamiento Camalote, asentamiento MTD Zona Norte, realizadas entre febrero de 2000 y junio 2006.

## RESUMEN

En la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, ubicada en el nordeste argentino, se ha producido, en los últimos años, un acelerado proceso de crecimiento poblacional, acompañado de una marcada diferenciación socio-espacial.

En este artículo se analizan dos manifestaciones extremas de este proceso: la proliferación de *asentamientos* originados en ocupaciones de terrenos por parte de los sectores más pobres de la población, mayoritariamente producidos en el área sur de la ciudad, entre los años 1997 y 2002; y la consolidación de *urbanizaciones*, donde se radicaron en los últimos cinco años a esta parte los sectores medio y medio alto de la sociedad de Resistencia, localizados en el área norte de la ciudad.

En tanto los habitantes de los *asentamientos* han hecho de la ciudad un escenario de protestas y reivindicaciones, los habitantes de las *urbanizaciones*, buscan un lugar de refugio y *calidad de vida*.

El estudio, realizado sobre la base de entrevistas a informantes calificados y análisis de la prensa local, pretende profundizar, con un enfoque relacional, en las significaciones subyacentes en las diferentes apropiaciones del espacio urbano por parte de estos dos sectores de población, intentando establecer cómo estas significaciones orientan prácticas y estrategias, y cómo estas diferentes prácticas dialogan en la producción de la ciudad, en un contexto de intensa conflictividad social, que expresa las crecientes desigualdades sociales.

## ABSTRACT

During the recent past years in Resistencia, capital city of the province of Chaco in the northeast of Argentina, there's been an accelerated population growth process, within a notorious social-space differentiation.

This article analyzes two extreme manifestations of this process: the "settlements" proliferation because of the occupation of plots by the poorest population groups, mostly in the south of the city, between 1997 and 2002 and the consolidation of "developments" in the northern area, where the wealthier and medium population groups from Resistencia located.

As the inhabitants of the "settlements" have turned the city into a stage for protests and vindications, the others search for shelter and liveability.

The present study, based on interviews to qualified informers and the analysis of the local media, attempts to deepen into the underlying meanings of the different appropriations of the urban space, with a relational approach, by this population groups trying to understand how this meanings guide the practices and strategies and how this different practices work for the city production in a highly-conflictive social context which expresses the increasing social inequality.

## PALABRAS CLAVE

DESIGUALDAD SOCIAL  
CONFLICTIVIDAD SOCIAL  
SEGREGACIÓN SOCIO ESPECIAL  
ENFOQUE RELACIONAL

## KEY WORDS

SOCIAL INEQUITY  
SOCIAL CONFLICTS  
SOCIAL-SPACE DIFFERENTIATION  
RELATIONAL APPROACH

TRANSFORMACIONES AGRARIAS Y DESARROLLO  
REGIONAL EN EL NORDESTE ARGENTINO.  
UNA VISIÓN GEOGRÁFICA DEL SIGLO XX.

*Editorial La Colmena, 186 págs., Buenos Aires, 2006*

*Cristina Valenzuela*

La autora de este libro es Cristina Valenzuela quien se desempeña como investigadora adjunta del CONICET en el Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI) y docente de la Universidad Nacional del Nordeste. La misma obtuvo el grado de Doctora en Geografía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo en 1998. Además, la autora ha publicado una gran cantidad de trabajos sobre temas de Geografía agraria y regional en libros y revistas de interés científico y a escala internacional. Asimismo, forma parte de proyectos de investigación vinculados con estas temáticas.

El libro que aquí reseñamos, *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el nordeste argentino. Una visión geográfica del siglo XX*, publicado en el 2006, constituye un compilado de trabajos desarrollados entre los años 2002 y 2005 en el IIGHI, dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. El libro resulta atrayente desde sus primeras páginas, prologadas por el Dr. Alejandro Rofman, quien nos introduce en esta dedicada investigación de la región nordestina de la Argentina (integrada por las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones).

Es un trabajo muy interesante, de gran lucidez y erudición, que da cuenta de una vasta cantidad y calidad de información y conocimiento de su autora. Vale destacar que el mismo trasciende el ámbito de la geografía para adentrarse en una reflexión sociológica, histórica y política, así como también filosófica acerca del concepto de *región* y de *desarrollo regional*. El mismo aparece como variable fundamental y rectora desde la cual la autora revisa, a partir de una amplia bibliografía y de investigaciones propias, las distintas corrientes de pensamiento y los enfoques sobre el desarrollo para arribar a una serie de propuestas orientativas de intervención en los territorios.

De más está decir que se trata de un trabajo de gran creatividad, sus capítulos resultan por demás atrapantes y de ágil lectura. En el estudio se reconoce además la marcada influencia que representa la Nueva Geografía Crítica en América Latina de la mano de Milton Santos, así como también la inspiración en las ideas de David Harvey y de la Escuela de Barcelona, dirigida por los profesores Capel, Sanchez y otros que brindan un enfoque alternativo, renova-

dor e integrador con otras disciplinas logrando transformar a la Geografía más tradicional en un campo innovador.

En este sentido, la autora dice: “en el marco de la Geografía Radical o Crítica, desde su concepción del espacio como producto social resultado de las innumerables interacciones derivadas de la acción del capitalismo a escala global, regional y local, explora la dialéctica de las relaciones económicas asimétricas, en el intercambio dispar y los procesos de desarrollo desigual, identificando la dinámica de la inserción y fragmentación de los espacios, las redes y flujos, como formas de interrelaciones múltiples (...) La homogeneidad del marco capitalista y su creciente universalización no contradice sino que estimula o acentúa las diferencias y los contrastes en los procesos sociales de construcción del espacio. La variabilidad, la intensidad de ciertos procesos opuesta a la debilidad de otros, es el rasgo destacado en esta visión”.<sup>1</sup>

La investigadora rescata dichos aportes de la Geografía Crítica y la caracteriza como un enfoque alternativo a la Geografía más tradicional que resulta descriptiva, memorística y por sobre todas las cosas ahistórica. Ya que esta última, no está preparada para comprender los procesos mediante los cuales se crean las condiciones para que las sociedades a distintas escalas (nacional, regional y local) se produzcan y reproduzcan. La corriente de pensamiento de la que parte la autora toma el espacio geográfico como un producto social, obra de múltiples agentes individuales y colectivos en una dinámica de permanente reproducción de las condiciones de desarrollo. Con lo cual la sociedad construye el espacio regional fruto de una acción colectiva, que incluye relaciones sociales asimétricas, relaciones de dominación y subordinación.

Una vez que rompe con el esquematismo de la Geografía tradicional la autora avanza hacia la noción de *desarrollo regional*, que es una concepción derivada de lo anterior. Esta noción conlleva la idea de superar un mero diagnóstico para pasar a la intervención concreta en los espacios regionales. En este sentido, supone el diseño de políticas que respeten las particularidades de cada espacio, con sus singularidades y problemas específicos. El propósito último de esta interesante investigación es contribuir al conocimiento de la dinámica, desarrollo e historia espacial agraria en el Nordeste argentino a distintas escalas, a fin de contribuir al conocimiento de la región con vistas a la realización de un diagnóstico situacional que nos permita intervenir y solucionar problemas concretos del hombre.

Se trata de una investigación que combina la reflexión teórica con el trabajo empírico y con una vocación propositiva. Y en este último sentido, la investigación no resulta de un mero inventario de datos, sino que supone el propósito de contribuir a la planificación y gestión de políticas coherentes, que solamente pueden ser diseñadas a partir de una minuciosa investigación que dé cuenta y respete la idiosincrasia de cada región.

El estudio está organizado en seis capítulos y una reflexión final. En el primer capítulo, la autora nos introduce en una serie de consideraciones teóri-

<sup>1</sup> Valenzuela, 2006: 18.

co-metodológicas que responden al carácter “multiparadigmático” de la Geografía contemporánea y que resultan apropiadas y explicativas para meteros de lleno en las ideas básicas del trabajo. En el segundo capítulo, se indaga acerca de los factores que han incidido más profundamente en la configuración regional, determinando el rol diferencial de ciertos elementos como agentes dinámicos del desarrollo desigual. La instancia de partida es aquí el espacio nacional y desde allí la situación del Nordeste para luego profundizar la realidad interna, como conjunto y a escala inter e itraprovincial. Comprender las condiciones geográficas particulares exige “la identificación de los rasgos distintivos y contrastantes del espacio de estudio, en relación con su posición relativa en un contexto mayor. Los criterios de caracterización han de tener en cuenta dos aspectos estrechamente relacionados: la especificidad de esa posición y la persistencia –cual inercia histórica– de sus efectos derivados.”<sup>2</sup>

El tercer capítulo trata de identificar los atributos característicos, propios y especiales del Nordeste argentino, para luego analizar cuantitativamente la población, las estructuras agrarias y los principales usos del suelo productivo a fines del siglo XX.

El cuarto capítulo analiza a escala intra-regional los distintos procesos que determinan la ocupación del Nordeste, la consolidación de los usos del suelo agrario y los resultados espaciales y efectos inerciales de los mismos. El quinto capítulo describe las principales características de la producción agropecuaria de las provincias del Nordeste que conforman la región entre 1960 y fines de la década de los años 1980, realizando una tipología y estratificación de los productores agrícolas y el sexto capítulo, explica las transformaciones y evolución del sector agropecuario nacional y regional a partir de 1991, detallando sus nuevas formas de articulación y su impacto diferencial sobre producciones específicas.

En la reflexión final del libro se hace hincapié en el aporte del mismo para contribuir al conocimiento del tema, entendiendo el papel de la Geografía del siglo XXI como interventora y colaboradora en la solución de problemas concretos. En este sentido, la autora concluye: “El diseño y la implementación de un plan de desarrollo basado en la visión integral de los problemas y las potencialidades regionales es una acción imprescindible e ineludible a corto plazo. Este trabajo se inscribe como un aporte a políticas coherentes, multi-sectoriales y equilibradoras, que sirvan de base a transformaciones positivas y conducentes a un futuro con más opciones y oportunidades de progreso, no sólo para el Nordeste sino para vastos sectores de la realidad agraria de todo el país”.<sup>3</sup> Este es el espíritu del trabajo.

*Melina Laura Ramos*  
Instituto de Investigaciones “Gino Germani” - FCS/UBA

<sup>2</sup> Op. Cit. pág. 37.

<sup>3</sup> Op. Cit. pág. 165.

Se terminó de imprimir en  
**CyS Impresiones Offset**  
Pueyrredón 2011  
Villa Maipú, San Martín  
Provincia de Buenos Aires,  
en el mes de diciembre de 2006