

Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba

Nora Britos

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina,

1) Las políticas de empleo en Córdoba. Distintos abordajes

En la provincia de Córdoba coexisten dos grandes modalidades de intervención estatal en materia de desempleo, desarrolladas en la órbita de la Gerencia de Promoción del Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo.

a) La **primera modalidad** la constituye el conjunto de programas que hemos denominado de 'remercantilización administrativa', que abarcan distintos segmentos de la PEA (población económicamente activa) y tienen por objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas, incorporándolos en empresas a través de dos modalidades: permitiendo su reentrenamiento y actualización de sus saberes, capacidades y aptitudes (BECA); o subsidiando la contratación de trabajadores bajo la figura de Contrato de trabajo por Tiempo Indeterminado (CTI); ambas por un período de 12 meses. Los programas se denominan *Primer Paso* (orientado a jóvenes entre 16 y 25 años en búsqueda de su primer empleo), *Programa Recuperación Productiva- Volver al Trabajo* (para mayores de 45 años y hasta 65 años, con beneficios hasta lograr la edad jubilatoria); *Programa Edad Productiva* (para desempleados en edad central, entre 25 y 44 años) y Programa Primer Paso Profesional (programa para profesionales universitarios jóvenes en búsqueda de su primer empleo).

Las denominamos *remercantilización administrativa* siguiendo a Offe¹, en tanto entendemos que se trata de políticas sociales cuya característica principal es por brindar subsidios de desempleo condicionando a los receptores a incorporarse a empresas para obtener el beneficio.

En esta presentación, abordaremos el *Programa Primer Paso* (PPP).

b) La **segunda modalidad** está constituida por los programas que se desarrollan a través de los Centros de Desarrollo Regional. Estos Centros (en adelante Ce.De.R) tienen como objetivos evaluar las necesidades de formación de los recursos humanos, programar y coordinar la realización de cursos para reinserir laboralmente a las personas desocupadas; favorecer el desarrollo de microemprendimientos, vincular entidades representativas para el desarrollo regional; vincular a las pequeñas y medianas empresas con organismos oficiales para potenciar su desarrollo y fortalecer su identidad en concordancia con la realidad regional. De este modo, desarrollan oficinas de promoción del empleo, realizan acciones de formación profesional, cuentan con oficinas de microemprendimientos y oficina de pequeñas y medianas empresas. En el territorio de la provincia hay 27 Ce.De.R.

¹ La tematización de los procesos de desmercantilización y remercantilización administrativa ocupa la mayor parte de los ensayos incluidos en Claus Offe (1991): *Contradicciones en el Estado del bienestar*, edición de John Keane, Alianza, Madrid.

2) Contexto de desarrollo de las políticas

En Argentina, durante la década de 1990 se produjeron importantes modificaciones regresivas en la legislación laboral y en la protección social para los trabajadores. La *Ley Nacional de Empleo* 24013/91 (LNE, en adelante) estableció en su propia formulación distinciones en lo referido a la protección social de los trabajadores desempleados, al crear un seguro de desempleo restringido a los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y programas de empleo para los grupos que se denominaron con "dificultades de inserción laboral" y los desempleados sin cobertura social (desempleados procedentes del empleo informal). Además, se incluyeron formas de empleo 'promovidas', como el contrato de aprendizaje y las pasantías. Estas medidas complejizaron significativamente el mundo del trabajo e incidieron en la relación salarial, generando una vasta gama de trabajadores que podríamos denominar atípicos.

Desde mediados de 1990 hasta fines del año 2001 los indicadores del mercado de empleo fueron deteriorándose a la luz del proceso de crisis progresiva de la economía. Este deterioro se expresaba en tasas de empleo en descenso, y tasas de desempleo crecientes sin variaciones en la tasa de actividad. Asimismo, dentro de la población ocupada se incrementaba el subempleo, tanto en el grupo demandante de otro empleo como en el no demandante.

El desempleo se convirtió en la principal manifestación de la cuestión social en nuestro contexto. Desempleo, precarización laboral, pobreza, informalidad, exclusión en la sociedad, son algunos de los términos que más utilizamos para referirnos a las consecuencias sociales de un período que convenimos en situar en la década de 1990, como el momento en que efectivamente se hicieron visibles y también crecieron como en ninguna otra época estos fenómenos. Surgieron asimismo movimientos sociales de trabajadores desocupados, denominados 'piqueteros'. Y a fines de la década de 1990, precisamente a fines de 2001, tuvo lugar una crisis institucional sin precedentes, basada, entre otros factores, en la crisis del empleo como vector de integración social. Las cifras oficiales relativas al desempleo y sub empleo durante la década pueden sintetizarse como sigue²:

Tasas	Mayo 90	Mayo 93	Mayo 96	Mayo 97	Mayo 98	Mayo 99	Mayo 00	Mayo 01
Actividad	39,1	41,5	41,8	42,1	42,4	42,8	42,8	42,2
Empleo	35,7	37,4	34	35,3	36,9	36,6	35,8	34,5
Desocupación	8,6	9,9	17,1	16,1	13,2	14,5	15,4	16,3
Subocupación	9,3	8,8	13,6	13,1	13,7	13,7	14,5	14,9

Estas cifras ilustran el avance de la desocupación y la subocupación, que llegaron a afectar a una parte muy significativa de la fuerza de trabajo. Asimismo, es menester señalar que se estima que el 50% de la población que cuenta para la tasa de empleo se encuentra en condiciones de informalidad laboral, careciendo de cobertura social y con salarios muy inferiores a los vigentes en los convenios colectivos para la rama de actividad de que se trate.

² El cuadro está tomado de Noemí Giosa Zuazúa: "La evolución del empleo en el corto plazo. ¿Recuperación o nuevo patrón de crecimiento?", en CIEPP, *Serie análisis de coyuntura* # 3, Buenos Aires, junio de 2004.

A partir de la sanción de la LNE, se habilitó al Ministerio de Trabajo de la Nación a la creación de múltiples programas sociales orientados a intervenir sobre el desempleo. La duración, destinatarios, prestaciones y requisitos para acceder a los programas fueron variando a lo largo de la década, al mismo tiempo que aumentaban drásticamente las tasas de desempleo abierto y subempleo en el país.

En la provincia de Córdoba, debido a la profunda crisis que se produjo en diciembre de 2001, aumentó de manera inédita la cantidad de personas desocupadas o subocupadas en condiciones de exclusión y marginalidad, aumentando en gran cantidad los planes sociales. Además, el trabajo no registrado se incrementó de manera exponencial.

En esta provincia, si bien durante la década de 1990 algunos programas nacionales tuvieron implementación local, la provincia sólo comenzó a desarrollar sistemáticamente programas propios de la modalidad *remercantilización administrativa* en el período comprendido por la gestión de Unión por Córdoba (coalición centrada en el Partido Justicialista) iniciada en 1998 y que dura hasta la fecha.

Los Ce.De.R (los Centros de Desarrollo Regional) correspondientes a la modalidad b), fueron organismos creados en 1997, por un gobierno provincial a cargo del Partido Unión Cívica Radical, a partir de las estructuras de los Centros Nacionales de Educación Técnica que dependían de la Nación y fueron transferidos a las provincias. Estos centros tuvieron un rol muy relevante en la ejecución de los programas nacionales, como ámbitos de consulta de los distintos organismos interesados en participar en programas sociales de empleo, y en la asistencia técnica local para el desarrollo de estos programas. Entre los principales programas nacionales que se ejecutaron con participación de los Ce.De.R destacan el Programa TRABAJAR I, II y III y el Programa Servicios Comunitarios I y II.

3) Actores involucrados en los programas

En la modalidad a) teniendo en cuenta al *Programa Primer Paso*, (en adelante PPP) participan predominantemente el gobierno provincial y empresas privadas. Se admite en algunos de los programas (por ejemplo, en la última etapa del PPP), y en particular, para la zona noroeste de la provincia (una zona con indicadores de pobreza más elevados que en el resto de la provincia), la participación de organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, asociaciones civiles, cooperativas) e incluso de los propios municipios como excepción frente a la escasa presencia de empresas privadas.

En la modalidad b) participan el gobierno nacional, el gobierno provincial, los municipios, y distintos actores relacionados con el empleo: sindicatos, empresas, cámaras empresarias. Los Ce.De.R articulan a nivel local programas de origen nacional y provincial. Su actividad actualmente incluye la ejecución de programas nacionales (Programa de Terminalidad Educativa, Seguro de Empleo y Formación), y trayectos de formación profesional financiados por la provincia.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través del Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional capacita a los miembros de estos Ce.De.R en procesos de articulación local.

4) Principales realizaciones y actividades desarrolladas en el marco de estas políticas

a) El PPP incorporó anualmente aproximadamente 12.500 jóvenes a trayectos de beca en puestos de trabajo en cada etapa, habiéndose cumplido 5 etapas. Las etapas fueron: I (1999/2000), II (2000/2001), III (2001/2002), IV (2002/2003) y V (2004/2005). Para la VI etapa el cupo es de 10.000 beneficiarios (2005/2006). Cabe señalar que el monto de la beca mensual fue de \$140= en las primeras 5 etapas y actualmente fue ajustado a \$200=³. En todas las etapas se incluyeron discapacitados de hasta 40 años de edad, con un cupo de 1000 personas en cada etapa. El subsidio dura un año, no es renovable, y los jóvenes deben identificar empresas u organizaciones no gubernamentales interesadas en incorporarlos por dicho período. Estas empresas y organizaciones tienen ciertos requisitos de acceso: no pueden haber producido despidos masivos en los últimos 6 meses, no pueden sustituir trabajadores permanentes por beneficiarios del programa durante el tiempo que dure su adhesión al mismo, y deben respetar un cupo máximo de beneficiarios ingresados bajo la modalidad de beca (no más del 10%) para las empresas con más de 50 trabajadores y hasta un 20% del plantel en el caso de las empresas que cuentan entre 10 y 50 trabajadores. Los jóvenes bajo programa deben realizar su 'práctica laboral' en las empresas y organizaciones de la sociedad civil durante 20 horas semanales (y con un tope de 4 horas diarias), y las empresas deben acreditar al finalizar el período que los jóvenes han realizado esta formación en el trabajo. Las empresas y organizaciones no establecen una relación jurídica de trabajo con respecto a los beneficiarios. Los jóvenes cuentan con cobertura de seguro por riesgos del trabajo que es financiada por el Programa. No se realizan aportes previsionales durante el período de beca.

Los Centros de Desarrollo Regional (Ce.De.R.) fueron creados por Resolución 426/97, con el objetivo de organizar, generar y evaluar acciones de formación, reconversión y capacitación que promuevan el desarrollo personal de los ciudadanos de la Provincia, favoreciendo la salida laboral de acuerdo con los requerimientos del mercado. La puesta en marcha de estos centros y las diferentes políticas de gobierno posibilitaron una gestión más dinámica, y la vinculación de acciones de capacitación con otros programas de promoción del empleo y de formación profesional. De esta manera, los Ce.De.R. comienzan a atender a beneficiarios de programas de desarrollo provinciales (Primer Paso, Edad Productiva y Volver al Trabajo), nacionales (Jefas/es de Hogar Desocupados) e internacionales (For Mujer).

Actualmente, los centros están transitando desde un rol de oferentes de formación profesional a un rol más complejo de articulación multiactoral en torno a los problemas de empleo local. Se pretende reorientar su papel como impulsores del desarrollo local en su región, promoviendo la actividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) y facilitando la creación de nuevos empleos a través de medidas activas que faciliten el contacto entre oferentes y demandantes de empleo. En el último período, se propone una reestructuración de los Ce.De.R. en la que se articulan las áreas de Promoción de Empleo, Formación Profesional, PyMEs y de Microemprendimientos.

³ A partir de enero de 2002, \$140= equivalen a aproximadamente U\$D45= por mes, y \$200= equivalen a aproximadamente U\$D 65= por mes. Hasta esa fecha, la paridad cambiaria distintiva del Plan de convertibilidad tornaba equivalentes por ley la moneda local con el dólar estadounidense.

5) *Evaluación que puede hacerse de esta política, en referencia a qué criterios y por quien. Éxitos, fracasos, conflictos, cooperación, factores explicativos de ellos.*

Precisamente la evaluación es un componente silenciado en las políticas estudiadas. El PPP cuenta con un pequeño equipo que eventualmente monitorea los lugares de trabajo de los jóvenes y atiende consultas y reclamos de los jóvenes o de las empresas.

No se cuenta con información sobre condiciones de trabajo de los beneficiarios, porcentaje de beneficiarios que transitan al empleo formal luego de la experiencia del PPP, empresas que mantienen a los jóvenes una vez concluido el período de beca. El público, a su vez, no accede a información sobre cuáles son las empresas y organizaciones de la sociedad civil que se han visto beneficiadas con la incorporación de estos trabajadores, ni cuántos trabajadores ingresaron a cada empresa. Tampoco se accede a listados de jóvenes a fin de poder contactarlos para indagar sobre su experiencia en relación con el programa. Por otra parte, la información estadística es escasa y no se encuentra actualizada. La información pública más actualizada consiste en un Informe Estadístico Setiembre 2003. En dicho informe, podemos observar algunos aspectos relevantes sobre la distribución de los beneficiarios en las empresas: el 38,8% se ubicaron en tal período en el comercio, y el 30,2% en los servicios. Es importante señalar que, según el tamaño de las empresas, las que más absorbieron jóvenes becarios fueron las empresas pequeñas (1-10 empleados), en un 45% de los casos. Siguen en orden de importancia las empresas con más de 50 empleados, que absorbieron el 26,2% de jóvenes en tal período.

En la provincia, los servicios tienen una participación de 55% del Producto Geográfico Bruto, seguido por la industria (21%) y el sector primario (19%)⁴. Sin embargo, el 70% de los jóvenes se vincularon a empresas de servicios y comercio, frente a un escaso porcentaje en el sector primario y en el secundario.

Esta información, asociada a la información sobre la escolaridad alcanzada por los jóvenes (el 36,3% contaba con ciclo básico -19%- o educación primaria completos- 17,3%), nos sugiere un probable círculo vicioso de escaso desarrollo de competencias como punto de partida de los jóvenes e inclusión en prácticas laborales que no favorecen el desarrollo de dichas competencias, fundamentalmente en el caso de comercio y estimamos que también en el caso de servicios cuando se trata de servicios de escasa complejidad, sector probablemente que capte esta forma de inserción (bares, restaurantes, centros de entretenimiento). Es importante señalar que el mismo informe daba cuenta, para el año 2003, de un total de 12302 beneficiarios, de los cuales el 94,9% se hallaban bajo la modalidad beca, y sólo el 5,1% restante había sido incorporado bajo la modalidad contrato por tiempo indeterminado⁵. Sin embargo, la información disponible no permite realizar análisis más profundos de los logros/ dificultades del programa.

Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre el significativo silencio de los actores sindicales frente a este tipo de intervenciones, que favorecen el establecimiento de condiciones diferenciadas de trabajo y remuneración en los propios ámbitos laborales y con apoyo estatal.

⁴ Graciela Aparicio; Gisela Veritier; Rubén Caro: *Módulo Vinculación con el contexto socioproductivo*, Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Córdoba, 2006.

⁵ Area Estudios, Estadísticas y Gestión de Información de la Coordinación de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba: *Informe Estadístico Setiembre 2003*, Córdoba, 2003.

En el caso de los Ce.De.R., un núcleo problemático central es que los trabajadores que deben encargarse de una cuestión social crecientemente compleja, son en su mayoría contratados por hora para dictar cursos de formación profesional, y sus ingresos dependen de la cantidad de inscriptos en dichos cursos. Su inestabilidad laboral configura un importante dilema para quienes se hallan a su vez impelidos por imperativos de articulación y vinculación con el medio local. Esta paradoja permite identificar un *déficit* en la política pública, en tanto sólo un voluntarismo extremo puesto en práctica por estos trabajadores precarizados puede aportar al cumplimiento de estas orientaciones emanadas principalmente de la jurisdicción nacional.

Así, la política de empleo transita entre reconocer la relevancia de ámbitos de articulación y esfuerzo para el desarrollo local, en torno al 'trabajo decente', y el no reconocimiento de sus propios trabajadores y agentes públicos en este campo.

6) *Reflexión sintética sobre el proceso de co-producción de políticas/ acciones en la política estudiada.*

En el primer caso, el PPP, no se advierte un esfuerzo en dirección a la discusión-consenso de la política con los actores implicados. No hubo avances en el desarrollo de organizaciones de beneficiarios, y los sindicatos han mantenido un significativo silencio sobre esta política. La falta de información y la carencia de evaluaciones han sido señaladas y desde la Universidad Nacional de Córdoba se ha ofrecido articular recursos para avanzar en la comprensión de los logros de la política y sus dificultades, sin mayores repercusiones en el área gubernamental. Es de destacar que la posibilidad de co-producir acciones requiere actores dispuestos a la propuesta e innovación, a la discusión y el debate, así como la publicidad y garantía del acceso a información de calidad para todos los actores. Consideramos que deberían instalarse mecanismos de seguimiento multiactorales, que permitan a su vez el rediseño del programa y fortalezcan la dimensión de formación (supuesta en el programa pero no evaluada ni supervisada). Es un programa muy importante en su cobertura, pero es preciso centrar la acción en mejorar las competencias de los jóvenes a través de formaciones con cierta complejidad.

En el caso de los Ce.De.R, entendemos que configuran una institucionalidad muy promisoría para el desarrollo local y para la articulación de actores en torno a la resolución de problemas de empleo, aunque debe mejorarse su dotación de personal estable y debe priorizarse el desarrollo de proyectos multiactorales innovadores en relación con el desempleo.

Precisamente, la coproducción de políticas es un desafío pendiente en este campo en la provincia de Córdoba.

Referencias

APARICIO, G.; VERITIER, G.; CARO, R.: *Módulo Vinculación con el contexto socioproductivo*, Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Córdoba, 2006.

BRITOS, N.; CARO, R.; FRÁVEGA IBÁÑEZ, S.: *Políticas de empleo en Argentina. El discurso jurídico-político de la gestión estatal*, informe final de investigación, Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba, 2005.

GIOSA ZUAZÚA, N.: "La evolución del empleo en el corto plazo. ¿Recuperación o nuevo patrón de crecimiento?", en CIEPP, *Serie análisis de coyuntura* # 3, Buenos Aires, junio de 2004.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, Área Estudios, Estadísticas y Gestión de Información de la Coordinación de Empleo y Formación Profesional: *Informe Estadístico Setiembre 2003*, Córdoba, 2003.

OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado del bienestar*, edición de John Keane, Alianza, Madrid, 1991.

Setiembre de 2006.