

Rosalía Cortés y  
Adriana Marshall

## Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo

*Argentina 1890-1990*

Usualmente los estudios sobre la intervención social del Estado focalizan sobre su papel en compensar las desigualdades generadas por la operación de la economía y las políticas económicas. Sin embargo, puede discutírsela también desde la perspectiva de su rol activo en la conformación de la oferta de fuerza de trabajo, la determinación del salario y las condiciones de trabajo, y la regulación del conflicto social.

Encuadrándose en esta perspectiva, este trabajo analiza la evolución de la intervención social del Estado en la Argentina durante los cien últimos años y su impacto regulatorio sobre el mercado de trabajo.

El análisis que sigue muestra que, históricamente, el modelo de crecimiento económico ha determinado los límites a la variación en la orientación de la intervención social del Estado y que, además, un conjunto de factores políticos e ideológicos, sumados al poder relativo de los trabajadores, han contribuido a modelar la pauta de intervención.

### Marco de análisis <sup>(1)</sup>

La intervención social del estado ha sido analizada tradicionalmente como un conjunto de políticas sociales, demográficas y laborales dirigidas a la población o a algunos de sus segmentos para modificar sus condiciones de vida <sup>(2)</sup>. No obstante, estas políticas

Esta investigación fue posible gracias al apoyo del Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.

Las autoras son Miembro de la Carrera de Investigador Científico, CONICEI.

- (1) El marco conceptual se discute en mayor detalle en Cortés y Marshall (1991).
- (2) Gran parte de la literatura sobre la intervención social del Estado se restringe, sin embargo, al estudio de una de estas políticas: las políticas sociales.

Rosalía Cortés y  
Adriana Marshall

## Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo

*Argentina 1890-1990*

Usualmente los estudios sobre la intervención social del Estado focalizan sobre su papel en compensar las desigualdades generadas por la operación de la economía y las políticas económicas. Sin embargo, puede discutírsela también desde la perspectiva de su rol activo en la conformación de la oferta de fuerza de trabajo, la determinación del salario y las condiciones de trabajo, y la regulación del conflicto social.

Encuadrándose en esta perspectiva, este trabajo analiza la evolución de la intervención social del Estado en la Argentina durante los cien últimos años y su impacto regulatorio sobre el mercado de trabajo.

El análisis que sigue muestra que, históricamente, el modelo de crecimiento económico ha determinado los límites a la variación en la orientación de la intervención social del Estado y que, además, un conjunto de factores políticos e ideológicos, sumados al poder relativo de los trabajadores, han contribuido a modelar la pauta de intervención.

### Marco de análisis <sup>(1)</sup>

La intervención social del estado ha sido analizada tradicionalmente como un conjunto de políticas sociales, demográficas y laborales dirigidas a la población o a algunos de sus segmentos para modificar sus condiciones de vida <sup>(2)</sup>. No obstante, estas políticas

Esta investigación fue posible gracias al apoyo del Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.

Las autoras son Miembro de la Carrera de Investigador Científico, CONICEI.

- (1) El marco conceptual se discute en mayor detalle en Cortés y Marshall (1991).
- (2) Gran parte de la literatura sobre la intervención social del Estado se restringe, sin embargo, al estudio de una de estas políticas: las políticas sociales.

además regulan el mercado de trabajo, aun en los casos en que no hayan sido diseñadas específicamente para ese fin <sup>(3)</sup>.

Este trabajo se centra en el impacto regulatorio de la intervención social del estado; por lo tanto, no analiza la regulación macroeconómica estatal, que incide sobre el nivel y estructura de la demanda de mano de obra. Los límites entre la regulación macroeconómica y la intervención social del estado no siempre son nítidos y, en consecuencia, cierto grado de arbitrariedad es inevitable <sup>(4)</sup>. Es el caso de la regulación del salario, una variable que también puede ser objeto de la intervención macroeconómica, que se vehiculiza precisamente a través de mecanismos de la intervención social del estado.

La intervención social del estado regula el mercado de trabajo a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y la seguridad social.

Las disposiciones de política hacia el mercado de trabajo constituyen el instrumento de regulación estatal del mercado de trabajo por excelencia. Su componente más importante es la legislación del trabajo, que establece las condiciones de trabajo, contratación y despido, así como los niveles mínimos (o máximos) de remuneración, ya sea en forma directa o

estableciendo los mecanismos de negociación. Contribuye a determinar el poder relativo del trabajo y el capital y a delimitar los alcances de la prerrogativa empresarial. Las medidas de la política del trabajo en un sentido amplio incluyen también las dirigidas a regular el volumen, las características y la distribución de la oferta de fuerza de trabajo, como por ejemplo el reclutamiento de mano de obra extranjera, incentivos o desincentivos a la movilidad geográfica de la mano de obra, incentivos a la participación en el mercado de trabajo de segmentos específicos de la población, y todas aquellas pautas dirigidas a alentar o desalentar el empleo de grupos específicos de trabajadores (programas de aprendizaje, medidas de discriminación positiva, programas locales de empleo, etc.) <sup>(5)</sup>.

La provisión estatal de bienes, servicios y transferencias (educación, sa-

lud, vivienda, asistencia alimentaria, etc.) se lleva a cabo con los recursos que el Estado obtiene de la recaudación tributaria y se destinan al consumo colectivo y a las transferencias monetarias y subsidios. La dirección del impacto redistributivo depende de la incidencia diferencial de la tributación y de quiénes son los beneficiarios del gasto público social. Este instrumento actúa como mecanismo de regulación en tres direcciones. Contribuye a adaptar el volumen y calidad de la oferta de fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación, proveyendo, por ejemplo a través de la educación, las calificaciones requeridas o frenando, a través de la extensión de los sistemas de salud, la dilapidación de la fuerza de trabajo. Influye sobre el nivel de vida de los asalariados debido a la redistribución del ingreso que se opera desde el estado, que modifica el estándar de referencia en la determinación del salario al permitir que ciertos bienes y servicios no tengan que ser adquiridos con el salario <sup>(6)</sup> e incide sobre las tasas de participación en la fuerza de trabajo.

El sistema de seguridad social provee un ingreso a los asalariados en situaciones de inactividad forzosa (enfermedades, vejez, desempleo). Históricamente, estas instituciones surgieron como sistemas de seguro para los asalariados, lo que las diferencia de la provisión estatal de otras transferencias. Las transferencias monetarias de la seguridad social permiten reducir la responsabilidad de las familias en solventar el consumo de los inactivos y los desempleados quienes, de este modo, no se ven forzados a vender su fuerza de trabajo en condiciones desfavorables. Al mismo tiempo, la seguridad social establece límites al uso de la fuerza de trabajo, por ejemplo a través de los sistemas de jubilación, que acotan el período de actividad. Por lo tanto, regula el volumen de la oferta de fuerza de trabajo. Además, las transferencias afectan el estándar de referencia en la negociación salarial tanto desde la perspectiva de los trabajadores como desde la de los empresarios, cuyas contribuciones a la seguridad social tienen un impacto sobre los costos laborales.

Estos tres instrumentos de regulación estatal contribuyen además a controlar el conflicto social. La asistencia social y la seguridad social han sido utilizadas reiteradamente para frenar la emergencia de protestas en situaciones de crisis, mientras que la existencia de pautas legales para la negociación de salarios ha moderado el enfrentamiento entre las partes.

Si bien la regulación de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y el control del conflicto se ejercen habitualmente a través de estos instrumentos, también la coerción constituye un medio de regulación del mercado de trabajo, repetidamente utilizado por los regímenes autoritarios. La represión, como forma extrema de regulación de la fuerza de trabajo y del conflicto, debe considerarse entonces como otro instrumento de la intervención social del Estado.

El análisis histórico que sigue se basa en la hipótesis de que la intervención social del estado se adapta, en pri-

(6) Esto no implica necesariamente que en ausencia de la intervención estatal los empresarios estarían dispuestos a pagar mayores salarios.

- (3) Los mecanismos de regulación del mercado de trabajo no se originan exclusivamente en la intervención del Estado, puesto que los mecanismos económicos (como el nivel de desempleo) y otras instituciones sociales (familia, sindicatos, organizaciones, empresarias) y pautas culturales e ideológicas cumplen un papel similar. Por otra parte, la intervención estatal posee muchos otros efectos que trascienden a la regulación del mercado de trabajo, que no se analizan aquí.
- (4) Entre los casos especiales dignos de mención se encuentra la regulación del nivel de empleo. La política de pleno empleo, por una parte constituye un instrumento de una estrategia económica de sostenimiento de la demanda efectiva y, por la otra, puede ser vista como una estrategia de regulación del conflicto social.
- (5) En muchos países, por ejemplo en la Argentina, la legislación del trabajo es el único componente de este instrumento ya que, prácticamente, no se ha recurrido en forma sistemática a disposiciones para regular específicamente el volumen, distribución y características de la fuerza del trabajo, con excepción de las medidas de política inmigratoria.

mer lugar, a las variaciones en los requerimientos de mano de obra (derivadas del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y, en segundo lugar, al peso que las estrategias económicas asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno (7).

Sobre la base de esta hipótesis se identifican tres períodos en la historia de la intervención social del Estado en la Argentina a partir de 1890 (8). El primero abarca la etapa de fundación de la intervención social del Estado que, en el contexto de requerimientos de fuerza de trabajo en expansión, adquirió un carácter protector. Durante el segundo se produjo la consolidación de la intervención estatal protectora, que facilitó una incorporación fluida de fuerza de trabajo en el marco de un proceso de crecimiento con requerimientos de mano de obra relativamente elevados en un primer momento y gradualmente decrecientes después, y de una estrategia de crecimiento que asignó un papel decisivo al consumo asalariado. Por último, la etapa de decadencia de la protección del trabajo en la que se intentó disciplinar la fuerza de trabajo, en el contexto de un estancamiento económico persistente que exacerbó la caída en la demanda de mano de obra y de una estrategia económica en la cual el consumo de los asalariados dejó de jugar un rol relevante.

Dentro de los límites establecidos por el modelo de crecimiento otros factores —sociales, ideológicos y políticos— contribuyen a generar variaciones en el modo de intervención social del estado. En cada una de las tres etapas, el poder relativo del trabajo (determinado en parte por el nivel de los requerimientos de mano de obra), la dinámica del conflicto político y la ideología de la élite gobernante imprimieron una tonalidad distintiva a la intervención social del estado.

La intervención social del estado dirigida a regular el mercado de trabajo debe ser analizada entonces en relación tanto con la articulación entre acumulación

y estrategia económica como con las relaciones de fuerza sociales y políticas, procesos que la condicionan y son condicionados por ella. En este sentido la intervención social del estado media entre la estrategia económica y su resultado sobre el mercado de trabajo.

La regulación estatal de la fuerza de trabajo determina el alcance de la prerrogativa empresarial. Al mismo tiempo, los efectos de la regulación (el nivel y estructura de los salarios, el tamaño de la fuerza de trabajo, entre otros) *ceteris paribus* definen la magnitud de la participación de los asalariados en el ingreso así como la pauta de distribu-

ción del ingreso al interior del sector asalariado. A su vez, las pautas de distribución del ingreso pueden acelerar o desacelerar el proceso de acumulación.

## El modelo agroexportador (1890-1930): La construcción de la protección social

En 1880-1930 el proyecto oligárquico tiñó todas las esferas de la sociedad. Los partidos conservador y radical que se sucedieron en el Gobierno, pese a sus diferencias políticas y sociales, compartieron el modelo de crecimiento basado en las exportaciones agropecuarias (9).

El crecimiento agropecuario indujo una primera ola de industrialización. La alta demanda de mano de obra generada por el sector agropecuario y por la actividad urbana junto a la persistente escasez de fuerza de trabajo en el país llevaron a estimular la inmigración. Los obreros industriales, mayoritariamente de origen extranjero, tenían ya una presencia importante en las primeras décadas del presente siglo.

Con el crecimiento de la clase trabajadora y el desarrollo de las primeras luchas obreras surgieron los primeros sindicatos. En el año 1890 se fundó la primera Federación General de Trabajadores y se publicó el primer diario obrero (10).

A pesar de la creciente demanda de mano de obra y del nivel relativamente elevado de los salarios nominales en comparación con los estándares europeos en ese momento (11), las condiciones laborales y de vida de los trabajadores en la Argentina eran miserables. Ambas eran objeto de los reclamos de los sindicatos, del movimiento anarquista y del recientemente fundado partido socialista, e inquietaban a algunos miembros conspicuos de la élite gobernante.

Los sindicatos, aun cuando declaraban su oposición a la intervención estatal en los asuntos de los trabajadores, le exigían que regulara la jornada de trabajo y el nivel de salarios. En 1892 la Federación del Trabajo presentó al Gobierno una descripción de la precarie-

(9) Aunque la base social de ambos partidos difería —la oligarquía terrateniente en el caso de los conservadores, las clases medias urbanas en el de los radicales— su modelo económico básico no era sustancialmente distinto en tanto los radicales aceptaron la hegemonía económica de la oligarquía terrateniente. La expansión industrial no se consideraba incompatible con los intereses de los terratenientes, y fue estimulada en ciertos momentos incluso por gobiernos conservadores (ver Giménez Zapiola, 1975).

(10) Ver Belloni (1975) para un relato del desarrollo inicial del movimiento sindical.

(11) Los salarios nominales en la industria argentina superaban a los de Alemania, Francia e Inglaterra (Geller, 1975).

dad de la situación obrera: el alto costo de la vida, el problema de la vivienda, las condiciones de trabajo inhumanas, la ausencia de leyes protectoras del trabajo. En el contexto de frecuentes huelgas ante las demandas insatisfechas, en las primeras décadas del siglo XX, fueron elaborados varios proyectos y leyes con contenido protector, no todos ellos originados en los partidos obreros.

La primera ley del trabajo, la Ley de Descanso Dominical, se aprobó en 1902 y en 1915 se legisló sobre la obligación de los empleadores de compensar a los trabajadores por accidentes de trabajo (12). El Ministro del Interior del gobierno conservador, Joaquín V. González, presentó al Congreso un proyecto de Ley Nacional del Trabajo, en ese entonces una avanzada pieza de legislación protectora, pero que al mismo tiempo pretendía subordinar las organizaciones obreras al estado. A causa de esta doble naturaleza, el proyecto fue atacado tanto por una fracción del partido socialista y los sindicatos, como por las organizaciones empresarias, y no fue aprobado. Los primeros argumentaban que se trataba de una legislación presentada por la burguesía dominante con el propósito de eliminar el carácter de clase de las organizaciones de los trabajadores. La Unión Industrial Argentina (UIA), por su parte, se oponía a su contenido protector (13).

El Gobierno avanzó también en las áreas de educación, vivienda y salud. En primer lugar, en las últimas décadas del siglo XIX se impulsó la educación obligatoria y gratuita. Por otra parte un proyecto de construcción de casas baratas para los

trabajadores dio lugar a una ley que asignaba a ese fin una proporción de los fondos provenientes de las carreras de caballos (14). Por último, entre 1880 y 1900 las instituciones públicas de salud fueron renovadas; se organizaron la asistencia pública y la administración sanitaria de la capital, y se creó el Departamento Nacional de Higiene para satisfacer la creciente demanda de servicios de salud que generaba el rápido proceso de urbanización (15). El estado asignaba además subsidios destinados a la atención de la salud a instituciones privadas de caridad, en particular a la Sociedad de Beneficencia (16). Los destinatarios de la asistencia eran los indigentes que, lejos de conformar un grupo social particular, pertenecían incuestionablemente a familias obreras (17).

El estado organizó y financió los primeros sistemas jubilatorios para los

empleados de la administración pública (1885), que más tarde se extendieron a los maestros (18).

A fines del siglo XIX surgió un tipo diferente de instituciones protectoras que reclamaban intervención estatal. Estas eran las mutualidades, creadas por los propios trabajadores, agrupados por nacionalidad, oficio o empresa, para resolver problemas de salud y otras contingencias (19). El desarrollo de las mutualidades estuvo estrechamente vinculado con el de los sindicatos (20). Las mutualidades eran bastante heterogéneas en términos de número de beneficiarios y de recursos. El principio básico de financiamiento era un sistema de seguro basado en los aportes personales de los trabajadores aunque unas pocas obtuvieron contribuciones regulares de los empleadores. En las primeras décadas del siglo XX las mutualidades solicitaron la intervención del estado en la regulación de sus actividades y la protección frente a las sociedades puramente comerciales que pretendían pasar por mutualidades. También propusieron que la afiliación de los asalariados y los aportes del estado y los empleadores tuvieran un carácter obligatorio. Desde 1913 se presentaron al parlamento varios proyectos legislativos que incorporaban propuestas en esa dirección, pero fue recién mucho tiempo después, en 1938, que el presidente Ortiz aprobó un decreto que definía beneficios y beneficiarios de las mutualidades. Las mutualidades constituyen el precedente principal de lo que luego serían las obras sociales sindicales.

La élite gobernante de las últimas décadas del siglo XIX se sentía amenazada por el flujo masivo de trabajadores extranjeros con militancia anarquista y socialista. Por cierto, esta preocupación subyacía a varias de las primeras iniciativas sociales diseñadas para integrar a los trabajadores inmigrantes a las condiciones locales, como el derecho a la educación gratuita, que además mejoró la calidad de la mano de obra para las actividades en expansión. La élite también estaba interesada en moderar las posibles consecuencias de un uso no regulado de la fuerza de trabajo: la sanción de leyes que protegían el trabajo de menores, mujeres e inmigrantes se dirigió a limitar el agotamiento de la oferta de fuerza de trabajo.

La llegada al gobierno del partido radical en 1916 no había generado cambios sustanciales en la pauta de intervención social del estado. Confrontado con la intensificación de las luchas obreras (21) y tratando de obtener el apoyo electoral de los trabajadores, el presidente Yrigoyen legisló sobre un amplio espectro de asuntos laborales, que abarcó desde condiciones de trabajo y salarios hasta la seguridad social, a menudo sobre la base de leyes o proyectos concebidos o formulados en años anteriores(22).

(18) INOS (1974:27)

(19) Sobre las mutualidades y su desarrollo, ver Belmartino *et al.* (1987).

(20) Sin embargo, las mutualidades creadas por los sindicatos experimentaron su mayor crecimiento algo más tarde, en los años '30.

(21) Ver Pianetto (1984:305)

(22) El Ejecutivo otorgó carácter obligatorio a una serie de leyes del trabajo, tales como la construcción de casas baratas, accidentes del trabajo, jubilaciones para trabajadores ferroviarios, etc. (ver Unsain, 1919)

(12) Otras leyes incluyeron la regulación del trabajo infantil y femenino (1907) y del trabajo a domicilio (1918); la creación del Departamento de Trabajo (1912), de agencias de empleo oficiales (1913), del sistema de ahorro postal (1914), de la jubilación para los trabajadores ferroviarios (1915), y de la Comisión Nacional para la Construcción de Casas Baratas (ver Unsain, 1919)

(13) Belloni (1975) y ver Cúneo (1975) para un discusión acerca de la oposición de la UIA a las leyes laborales progresistas

(14) La Ley de Casas Baratas se promulgó en 1915 e implementó en 1917 (Unsain, 1919).

(15) Ver Belmartino *et al.* (1987)

(16) La Sociedad de Beneficencia era una organización de antigua data, tradicionalmente en manos de mujeres de la clase alta, que se ocupaba de un amplio conjunto de actividades de ayuda a los pobres

(17) Esto se desprende, por ejemplo, de algunos discursos parlamentarios (ver los discursos citados en Belmartino *et al.*, 1987.

De acuerdo con del Campo (1983) fue Yrigoyen el que inauguró una modalidad paternalista en la relación estado-sindicatos.

A lo largo de todo el periodo el estado frecuentemente recurrió a la represión directa de las luchas obreras, que fue ejercida por gobiernos tanto conservadores como radicales (23).

La construcción de la intervención social del estado resultó de la convergencia de tres factores. Primero, la escasez de fuerza de trabajo (24). Segundo, las luchas continuas de los sindicatos para obtener sus demandas: la legislación social fue generalmente una respuesta a reclamos de los trabajadores, otorgada después de graves conflictos (25). Y tercero, la ideología modernizante de la élite gobernante de fines del siglo pasado, cuyo énfasis sobre el progreso y la secularización la llevó a implantar la educación gratuita y obligatoria, que a su vez resultó instrumental a su propósito de homogeneizar la fuerza de trabajo.

### Interregnum (1930-1943)

La crisis de 1930 resquebrajó el modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones agropecuarias; en este contexto una alianza conservadora-militar inauguró la larga etapa de "intervencionismo" económico del estado.

En los primeros años de la década del '30 el desempleo masivo y el uso de la fuerza para reprimir los conflictos debilitaron la posición de los trabajadores, facilitando la implementación de varias medidas gubernamentales que socavaron previas conquistas de las luchas obreras (26). Ante el creciente desempleo el gobierno restringió la inmigración y discriminó a los extranjeros (27). La reducción de la inmigración permitió limitar la influencia de las ideas socialistas y al mismo tiempo disminuir el volumen de mano de obra excedente, previniendo así el estallido de conflictos sociales.

Desde las elecciones de 1931 hasta 1935 la actividad legislativa en asuntos del trabajo fue intensa (28), debido a los proyectos de los numerosos parlamentarios socialistas a los que el Gobierno conservador estaba dispuesto a hacer concesiones a cambio de su apoyo político (29).

Desde mediados de la década del '30, la recuperación de la economía, estimulada por las medidas iniciales de la política de sustitución de importaciones, contribuyó al crecimiento del empleo industrial, fortaleciendo a las organizaciones obreras (30). El Gobierno asumió en forma sistemática la mediación en los conflictos laborales (31), legitimando, aunque no todavía legalmente, los términos de los convenios colectivos acordados con su participación (32). La característica distintiva de los últimos años de la década del '30 fue el reconocimiento de que el estado debía desempeñar un rol activo en la regulación del mercado de trabajo y que la negociación colectiva entre sindicatos y empleadores era el mecanismo legítimo para regular el conflicto sobre salarios y condiciones de trabajo. El fin de los años '30 estuvo signado por un avance en la intervención económica del estado y en la regulación estatal del mercado de trabajo, una pauta de actividad estatal que se iba a consolidar en el próximo periodo.

### Sustitución de importaciones industriales (1943-1976): La consolidación de la protección social

Entre 1943 y 1976 la industrialización y sus efectos multiplicadores incrementaron los requerimientos de mano de obra y la estrategia económica, basada en el mercado interno, asignó al consumo asalariado un papel significativo.

En esta larga etapa que comenzó en 1943 y finalizó treinta y dos años después pueden diferenciarse dos periodos. El primero, desde 1943 hasta 1955, abarca el gobierno peronista, y sus rasgos distintivos fueron la redistribución del ingreso hacia los asalariados y el vincu-

28

- (23) Véase del Campo (1983) y Smith (1975) sobre los medios a los que recurrió en ese periodo el Gobierno radical para enfrentar conflictos laborales.
- (24) En el periodo anterior, de conformación del mercado de trabajo, el estado había enfrentado la aguda escasez de mano de obra que afectaba a los terratenientes con leyes que obligaban a la venta de fuerza de trabajo. Por ejemplo, la ley contra la vagancia que pretendió disciplinar a los trabajadores y obtener hombres para el servicio militar, y las medidas para impedir el acceso a medios de supervivencia alternativos al empleo asalariado (más detalles en Sibato, 1985).
- (25) Sin embargo, el estado produjo iniciativas tales como la jubilación para trabajadores ferroviarios en 1915 y el proyecto de ley nacional del trabajo, ya citado, que se enfrentaron con la oposición de los trabajadores.
- (26) Bajo la dictadura del General Uriburu los anarquistas y comunistas fueron reprimidos severamente, y la actividad de los sindicatos se restringió (Horowitz, 1984). Sin embargo, entre setiembre de 1930 y mayo de 1931 el Secretario del Trabajo, que representaba el ala negociadora del gobierno, intentó aplicar la legislación del trabajo existente, a veces, incluso, en contra de la voluntad de los empleadores (Matsushita, 1987; Horowitz, 1984).

29

- (27) En 1930 se dio preferencia a trabajadores nativos para llenar vacantes en obras públicas, y en 1932 los extranjeros empleados en los ferrocarriles estatales fueron obligados a solicitar la ciudadanía argentina. En relación con el corte a la inmigración vale la pena mencionar que, aunque el partido socialista declaró su oposición, muchos trabajadores reconocieron que era una medida adecuada dado el incremento en el desempleo (ver Matsushita, 1987:88 y Antokoletz, 1953).
- (28) Entre otras iniciativas, se legisló el descanso del sábado a la tarde, la indemnización por despido y vacaciones pagas para los empleados de comercio (Matsushita, 1987; Horowitz, 1984).
- (29) Matsushita (1987) y Horowitz, 1984).
- (30) Datos sobre empleo industrial en *Investigaciones Sociales*, Ministerio de Trabajo, Buenos Aires, 1940. Para una descripción de la política económica de este periodo, ver Mumis y Portantiero (1971).
- (31) Ver del Campo (1983) y Gaudio y Pilone (1984) sobre el rol del Departamento de Trabajo en los conflictos laborales durante los años '30.
- (32) del Campo (1983); ver del Campo también sobre la legislación (decretos sobre salarios mínimos y condiciones de trabajo) de este mismo periodo. Además, en estos años continuaron desarrollándose los sistemas jubilatorios (detalles en Frediani, 1980).

lo paternalista que subordinó a los trabajadores al estado. El segundo transcurre entre el golpe militar de 1955 que destituyó a Perón y el de 1976 que destituyó a Isabel Perón. Pese a que fue mucho más heterogéneo que el anterior, un rasgo común lo recorre: el abandono, a partir de 1955 y hasta 1973, de la política redistributiva, combinado con la reestructuración de la relación sindicatos-estado.

### 1943-1955: Expansión y consolidación de la intervención social protectora

El Gobierno de Perón adoptó la estrategia de sustitución de importaciones de bienes manufacturados (33); la redistribución del ingreso hacia el sector asalariado se convirtió en un elemento crucial de esa estrategia (34) que, además, resultó favorecida por el *impasse* impuesto por la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento industrial se basó en la producción de bienes de consumo no durables, e incorporó crecientes contingentes de trabajadores.

La clase asalariada industrial se nutrió principalmente de migrantes internos. La sanción del Estatuto del Peón Rural y la regulación de los contratos de arrendamiento indujeron la mecanización de la agricultura (35), generando una gran disponibilidad de fuerza de trabajo de origen rural, que fue absorbida por el sector industrial en expansión.

El peronismo logró desplazar al viejo liderazgo sindical de origen socialista y comunista, constituyéndose desde entonces en la línea dominante del movimiento sindical. Este proceso culminó con la subordinación de las organizaciones sindicales al estado peronista, mientras que la actividad sindical era centralizada por la Confederación General del Trabajo (CGT) (36). La subordinación de la estructura

sindical al estado fue la resultante de la particular combinación entre coerción y cooptación que prevaleció durante el peronismo. La Ley de Asociaciones Profesionales sancionada en 1945 fue uno de los instrumentos que utilizó el gobierno para eliminar a los sindicatos de la oposición (37). La Secretaría de Trabajo y Previsión —que había reemplazado al Departamento del Trabajo— estuvo encargada de tratar con los sindicatos disidentes y, eventualmente, eliminarlos (Little, 1979).

La legislación laboral que estaba en vigencia fue reforzada, al tiempo que

(33) Para un discusión sobre la importancia del mercado interno en esta estrategia de industrialización ver, *inter alia*, Llach (1984), quien interpreta que el objetivo de lograr el pleno empleo contribuye a explicar la adopción de la estrategia de industrialización basada en el mercado interno.

(34) Ferrer (1963).

(35) Ver Mallon y Sourrouille (1975:43)

(36) Un ejemplo ilustrativo es que en 1947 la C.G.T. estableció que los sindicatos no podían declarar una huelga sin notificar previamente a la C.G.T. (ver Senén González, 1974:66).

(37) Esta ley garantizó el monopolio de representación a los sindicatos con mayor número de afiliados

se formularon nuevas leyes que contribuyeron a desarrollar la negociación colectiva y la seguridad social. Las actividades de beneficencia dirigidas a los pobres también experimentaron un rápido crecimiento. El gasto público creció en forma significativa, acompañado por el gasto público social (38), particularmente por la expansión de la salud pública y el gasto en vivienda.

La regulación estatal modificó profundamente las condiciones de trabajo y el sistema de relaciones laborales. La legislación del periodo incluyó la creación de los Tribunales del Trabajo en 1944, la implementación de algunas leyes de alcance general como la institución de vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido (39), así como iniciativas de menor alcance dirigidas a proteger a los grupos vulnerables. Uno de los rasgos salientes de la legislación del trabajo fue que tendió a circunscribirse a la protección de grupos profesionales específicos, lo cual resulta consistente con la modalidad de la relación estado-sindicatos durante el gobierno de Perón, basada en el intercambio entre beneficios materiales y apoyo político.

El gobierno otorgaba beneficios a los afiliados sindicales en respuesta a las demandas de los trabajadores, con lo cual incentivó la afiliación a los sindicatos y su crecimiento. Esta práctica se convirtió en un instrumento eficiente para subordinar los sindicatos al estado. Los convenios colectivos fueron promovidos, pero la decisión acerca de si el alcance de los acuerdos concernía solamente a los afiliados a los sindicatos o al conjunto de los trabajadores de la rama fue dejada en manos de los Tribunales del Trabajo o de la autoridad administrativa competente. Los acuerdos se generalizaron a todos los trabajadores de la rama recién después de 1953 (40), una vez que había aumentado la afiliación a los sindicatos.

La seguridad social también se desarrolló. En 1944 un decreto estableció que las firmas privadas debían organizar los servicios de salud para los trabajadores (41); este decreto admitía además la posibilidad de que las mutualidades o cooperativas de trabajadores sustituyeran a la empresa en la provisión de servicios. Si bien este esquema tal cual fue concebido no tuvo mayor duración, constituye un antecedente importante del sistema de obras sociales sindicales que fue plasmado con posterioridad, en el cual los trabajadores y los empleadores cofinanciaban, de acuerdo con lo estipulado en los convenios colectivos, sus servicios de salud, cooperativas de consumo, farmacias, turismo, etcétera (42).

(38) Ver Marshall (1984).

(39) La creación de los Tribunales del Trabajo, el arbitraje obligatorio y otras medidas similares para asegurar el cumplimiento de las convenciones colectivas habían sido propuestos con anterioridad a 1943 (del Campo, 1983:52).

(40) Vázquez Vialard (1988).

(41) La creación de la Comisión de Servicios Sociales en 1944 estipulaba que los empleadores debían proveer servicios sociales básicos: servicios de salud gratuitos y provisión de medicamentos, comida, vestimenta y aparatos domésticos a bajo precio.

(42) En este período se crearon las obras sociales de los empleados públicos, inaugurando un sistema de contribución y afiliación obligatorias.

La creación —en 1944— del Instituto Nacional de Previsión Social constituyó un paso significativo hacia la regulación del sistema jubilatorio. El Instituto organizó la recolección de las contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores y garantizó el pago de transferencias a los beneficiarios de las seis cajas existentes entonces <sup>(43)</sup>.

La protección del trabajo asalariado no se limitó a las instituciones estatales: en 1948 se creó la Fundación Eva Perón, institución subsidiada por el estado y, en sus orígenes, financiada con aportes de los asalariados. La Fundación tuvo a su cargo un conjunto de servicios sociales para obreros y empleados y sus familias: turismo, deportes, provisión de bienes de consumo, préstamos, becas y hospitales <sup>(44)</sup>.

Aquellos no cubiertos por el sistema de seguridad social, que estaba restringido a los asalariados, tenían derecho a la asistencia estatal. En 1948, la Dirección Nacional de Asistencia Social absorbió a la Sociedad de Beneficencia, junto con otras agencias estatales. De este modo los pobres pasaron a ser un destinatario de las políticas sociales del estado, distinto de los asalariados <sup>(45)</sup>.

El incremento de la intervención social del estado en este período y el particular vínculo paternalista y subordinador que se estableció entre el estado y los sindicatos garantizaron la provisión continuada y sin conflictos de fuerza de trabajo de acuerdo con los requerimientos del ritmo de acumulación. Al mismo tiempo la política salarial, los subsidios indirectos al consumo de alimentos <sup>(46)</sup> y el control de los alquileres, así como el creciente salario social, desempeñaron un rol crucial en el fortalecimiento del poder adquisitivo y la consolidación del mercado interno. La extensión de la seguridad social permitió reducir la responsabilidad de las familias de los asalariados en el mantenimiento de los trabajadores retirados de la fuerza de trabajo, aumentando la proporción del ingreso disponible destinada al consumo de bienes manufacturados.

En este período no se plantearon problemas de escasez de mano de obra: las migraciones internas aseguraban la provisión de fuerza de trabajo <sup>(47)</sup>; la intervención social del estado se dirigió a garantizar las condiciones de reproducción de una oferta de trabajo calificada, entrenada y apta para satisfacer los re-

querimientos del sector industrial. Se expandió la provisión estatal de infraestructura educativa (incluyendo la educación técnica) a nivel tanto secundario como universitario, así como los servicios de salud, deportes y turismo para los asalariados y sus familias.

### 1955-1976: Decadencia de la protección del trabajo y extensión de la cobertura de seguridad social

Ya en 1950 se había hecho evidente el estancamiento de la producción manufacturera, entre otros síntomas de la crisis del modelo de crecimiento basado en la sustitución "fácil" de importaciones. En los últimos años del Gobierno de Perón con una serie de medidas de política económica se pretendió restaurar el crecimiento y promover incrementos de la productividad del trabajo <sup>(48)</sup>. Pero lo que había comenzado en 1950-1955 como un conjunto de medidas ortodoxas para estimular el crecimiento, después de la caída de Perón se convertiría en el patrón principal de las políticas económicas seguidas por los distintos gobiernos hasta 1973 <sup>(49)</sup>. A partir de 1955 y hasta 1973 los objetivos de la política económica fueron, primero, obtener divisas para importar los bienes intermedios y de capital necesarios para la producción manufacturera; segundo, incentivar la inversión a través de dos vías: una, el estímulo al ahorro interno, el que, se pensaba, aumentaría al reducirse la participación de los salarios en el ingreso nacional, la otra, la creación de facilidades para la inversión extranjera; y, tercero, disminuir el gasto público con miras a reducir el déficit fiscal y combatir la inflación <sup>(50)</sup>. La inversión directa extranjera en el sector manufacturero lideró la reestructuración del proceso de industrialización. La sustitución "fácil" de importaciones fue seguida por la sustitución de insumos industriales, bienes de capital y bienes de consumo durables para el mercado interno, en el que el consumo de los asalariados continuó cumpliendo un rol relevante. En esta segunda etapa de la industrialización la implementación de innovaciones tecnológicas y el consiguiente incremento de la productividad de la mano de obra resultaron en una disminución del ritmo de absorción de fuerza de trabajo.

Entre 1955 y 1973 los sucesivos gobiernos intentaron debilitar y "desperonizar" a los sindicatos, percibidos como el obstáculo principal que impedía la reducción de la participación de los asalariados en el ingreso. Sin embargo, los sindicatos mantuvieron su poder de movilización y fueron capaces de sostener una lucha continuada en defensa de sus reclamos. Su capacidad defensiva no

(48) Los principales rasgos de este período se discuten en Mainwaring (1982)

(49) Entre 1973 y el golpe militar de 1976 el programa económico del gobierno justicialista se inspiró en algunas políticas peronistas previas.

(50) Ferrer (1963) y Braun y Joy (1968).

(43) Ver Antokoletz (1953) y Frediani (1980)

(44) Antokoletz (1953:542-545).

(45) La diversificación de los destinatarios de la intervención social del estado está en la base de la noción del "estado subsidiario" (que se afianzaría más adelante), de acuerdo con la cual la asistencia estatal debía concentrarse en los más pobres, mientras que los asalariados debían bastarse a sí mismos con el apoyo de las organizaciones mutuales solidarias (Marshall, 1988).

(46) En este sentido, el impuesto a la exportación de bienes agropecuarios permitió controlar el precio de los bienes salarios, convirtiéndose en un subsidio indirecto al consumo de los sectores urbanos (Braun y Joy, 1968; Cortés y Marshall, 1986).

(47) El Consejo Nacional de Postguerra en 1945 se planteó también la regulación de los movimientos internos de la población junto con políticas de empleo con el propósito de asegurar la disponibilidad de fuerza de trabajo en áreas donde existían mayores requerimientos de mano de obra (Ordenamiento Económico-Social, 1980).



había sido erosionada aún por el estancamiento en los requerimientos de fuerza de trabajo.

En el período comprendido entre 1955 y 1976 la evolución de los tres instrumentos de intervención social del estado no fue uniforme. En primer lugar, la provisión colectiva de bienes y servicios mantuvo su participación de largo plazo en el producto; sin embargo, ciertas áreas, como el sistema de salud pública, comenzaban ya entonces un largo período de decadencia<sup>(51)</sup>. En segundo lugar, el carácter protector de la legislación del trabajo sufrió ciertos embates. Durante los veinte años que precedieron al golpe militar de marzo de 1976 la negociación colectiva tuvo vigencia plena solamente durante los cortos períodos constitucionales, mientras que la actividad de los sindicatos fue recortada en forma recurrente. Por último, se extendió la cobertura de la seguridad social, si bien en parte este proceso se originó en el proyecto de socavar el poder sindical.

El período inmediatamente posterior a la caída de Perón (1955-1958) se caracterizó por los esfuerzos para dismantelar parte de la estructura que se había constituido durante el peronismo. La intervención militar a los sindicatos en 1955, la restricción de sus atribuciones a través de la reforma legislativa de 1956, la fijación de condiciones de trabajo por medio de resoluciones administrativas que reemplazaron a los convenios colectivos, la regulación del derecho de huelga en el sector público, la descentralización de la inspección del trabajo, y la "flexibilización" de las horas de trabajo<sup>(52)</sup> y las medidas para facilitar la movilidad del trabajo al interior de la firma, todos estos cambios que fueron implementados entre 1955 y 1958 intentaron, por un lado, desplazar al peronismo del control de los sindicatos y, por el otro, desdibujar el papel de los sindicatos en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo<sup>(53)</sup>.

El nuevo gobierno constitucional de 1958 bajo la presidencia de Frondizi impulsó un proyecto de acumulación industrial basado en la sustitución "difícil" de importaciones. Este camino requería una fuerza de trabajo dispuesta a aceptar las restricciones salariales que exigía el modelo. En una primera etapa el gobierno intentó que los sindicatos moderasen sus demandas salariales en la negociación, a cambio de la devolución de las atribuciones que habían sido suprimidas por el gobierno militar de la "Revolución Libertadora", pero fracasó<sup>(54)</sup>. En consecuencia, en una segunda etapa el gobierno coartó los derechos laborales (interviniendo en la regula-

ción de los conflictos que surgían de la negociación colectiva y limitando el derecho de huelga) y recurrió a la represión directa de los activistas políticos de la oposición<sup>(55)</sup>. En 1962 el gobierno fue derrocado por un golpe militar que prosiguió con la misma política limitativa de la actividad sindical y, más en general, con la misma pauta de intervención social.

El gobierno radical elegido en 1963 —en elecciones en las que el peronismo estuvo proscripto— instituyó el salario mínimo (1964) y reestableció la negociación colectiva en 1963. Sin embargo, prohibió la actividad política de los sindicatos en un intento de neutralizar el predominio del peronismo.

El gobierno militar de la "revolución argentina" (1966-73) emprendió un nuevo plan de estabilización y formuló un nuevo programa de crecimiento económico basado en la industria. En el contexto del plan de estabilización se suspendió la negociación colectiva y se reguló el derecho de huelga aún más restrictivamente que durante el gobierno de Frondizi. Este proceso fue acompañado por un conjunto de medidas que flexibilizaron el uso de la fuerza de trabajo en actividades específicas (portuarios, bancarios, obreros panaderos, de la construcción, etc.) y que aumentaron las atribuciones de los empleadores<sup>(56)</sup>. Al tiempo que se limitaban los derechos de los asalariados referidos a la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, el gobierno adoptó medidas protectoras, como la extensión de la indemnización por despido a todos los trabajadores, la prohibición del empleo de inmigrantes clandestinos y el fortalecimiento de las atribuciones de la inspección del trabajo. La cobertura del sistema jubilatorio se extendió a todos los asalariados privados y públicos, y su estructura fragmentada fue transformada en un sistema centralizado, controlado por el estado<sup>(57)</sup>. Se creó también el retiro para los trabajadores independientes. Las obras sociales se consolidaron bajo un sistema comprehensivo en 1970, a través de una ley nacional que reguló su funcionamiento y la creación de una institución centralizadora, el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), con representantes de los sindicatos y el gobierno. Esto constituyó la base para la extensión masiva de la cobertura de salud, ya que la ley establecía contribuciones obligatorias de los asalariados y los empleadores. También separaba jurídicamente a los sindicatos de las obras sociales, intentando retirar el sistema del control total de los sindicatos. La centralización hizo posible la redistribución de fondos entre obras sociales, en la dirección que los directivos que controlaban el INOS consideraban conveniente, frecuentemente a cambio de apoyo político. Lejos de ser un mecanismo para alcanzar una distribución más equitativa, la manipulación de los fondos se convirtió a menudo en un medio para cooptar a la dirigencia sindical. Por otra parte, la extensión y consolidación de la seguridad social fue deliberadamente concebida por el gobierno como una herramienta para compensar la caí-

(51) Para un análisis de la "performance" del gasto público social, ver Marshall (1984).

(52) Se eliminaron las normas de los convenios colectivos que prohibían la realización de horas suplementarias; a partir de entonces debían ser autorizadas por la autoridad laboral (Vázquez Vialard, 1988).

(53) Sin embargo, al tiempo que se implementaban estas drásticas medidas para restringir los derechos laborales, se extendió la protección a los trabajadores del servicio doméstico, se mejoró la legislación referida al trabajo de las mujeres y menores y se extendieron los beneficios de la legislación referida a accidentes del trabajo.

(54) Cavarozzi (1979).

(55) Otros cambios en la legislación laboral de este período se describen en Vázquez Vialard (1988).

(56) Se eliminó, por ejemplo, la estabilidad de los empleados bancarios (ver Vázquez Vialard, 1988).

(57) Sin embargo, el sistema jubilatorio no fue totalmente unificado, ya que continuó albergando varios subsistemas, y no todas las actividades fueron incluidas en el sistema central (detalles en Frediani, 1980).

da de los salarios reales con vistas a mantener el nivel de consumo. En particular, éste fue el caso de los incrementos en las asignaciones familiares, que fueron elevadas en un período en que regía el congelamiento de salarios <sup>(58)</sup>.

El retorno del peronismo al gobierno luego de las elecciones de 1973 trajo aparejada una serie de reformas significativas a la legislación laboral, que eran compatibles con una estrategia económica que, en contraste con las orientaciones que prevalecieron desde la caída de Perón en 1955, pretendió expandir el mercado interno a través del incremento de la participación de los salarios en el producto. La medida más relevante fue el primer código nacional del trabajo que introdujo mecanismos para fortalecer la posición de los trabajadores. Otras iniciativas incluyeron cambios en la organización de los sindicatos, en particular las reformas que les dieron una mayor autonomía financiera y política <sup>(59)</sup>. El gobierno impulsó un pacto social entre trabajadores y los empleadores nucleados alrededor de la Confederación General Económica, con la mediación del estado. El propósito de este pacto era alcanzar un acuerdo conjunto sobre salarios y precios para controlar la inflación, así como sobre otros asuntos vinculados con la política económica. Este proyecto no prosperó, ya que no todas las organizaciones de empresarios aceptaron participar del pacto; otra razón de peso fue la profunda fragmentación política dentro del mismo gobierno. El proyecto inicial fue reemplazado finalmente por la pauta de relaciones entre estado y sindicatos que había caracterizado al gobierno de Perón: las transacciones entre los sindicatos más poderosos y sectores del gobierno. Después de la disolución del pacto la negociación colectiva volvió a ser el ámbito en que se llevó a cabo la determinación del salario. La legislación laboral de este período reforzó y extendió la protección y devolvió a los trabajadores su derecho a participar en la determinación de los niveles salariales <sup>(60)</sup>.

### Reestructuración económica y desindustrialización (1976): El desmantelamiento de la protección

El período 1976-1990 estuvo marcado por los profundos efectos del proyecto implementado por el régimen militar entre 1976 y 1983, que resultó en desindustrialización, estancamiento, caída en la demanda de fuerza de trabajo, un incremento sin precedentes del endeudamiento externo, y un aumento en la desigualdad económica y social. Este largo período puede dividirse en tres etapas: los años del gobierno militar que fi-

(58) Ver las comunicaciones de Krieger Vassena, entonces Ministro de Economía, en *Política Económica Argentina*, Ministerio de Economía, 1969.

(59) Se reestableció el derecho de los sindicatos a apoyar a los partidos políticos. Sobre el código de trabajo, ver Meik y Zas (1990).

naliza en 1983, el primer gobierno constitucional (1984-1989) y los comienzos del segundo (1989—).

### 1976-1983: La ofensiva contra los asalariados

El gobierno militar del "Proceso de Reorganización Nacional" se propuso reestructurar drásticamente la economía y el papel de los sindicatos. Implementó un plan anti-inflacionario con congelamiento de salarios; la apertura de la economía y la liberalización del mercado financiero fueron las medidas más relevantes de un período que culminó con el retroceso del producto y el empleo manufacturero <sup>(61)</sup>.

La regulación del mercado de trabajo se dirigió a garantizar las condiciones que —de acuerdo con la concepción predominante dentro del gobierno— resultarían más favorables para la acumulación: la reducción de los costos laborales. La relación entre estado, empresarios y sindicatos cambió radicalmente. De acuerdo con la visión oficial, los sindicatos eran los responsables de la hiperinflación que se había desencadenado en 1975 y de una serie de "distorsiones" en el mercado de trabajo: ausentismo, baja productividad, altos costos laborales debido a las contribuciones sobre el salario, salarios rígidos a la baja y excesiva homogeneidad salarial que afectaba a la pequeña industria y obstaculizaba la movilidad del trabajo, etc. <sup>(62)</sup>. Al mismo tiempo, el gobierno militar era consciente de que si crecía el desempleo podría intensificarse el conflicto social y, por lo tanto, recomendó evitar los despidos masivos <sup>(63)</sup>, y reintrodujo sanciones a los empleadores que contrataran extranjeros sin permisos de trabajo.

Se modificó sustancialmente la ley del trabajo, en particular los mecanismos de determinación institucional de los salarios. La negociación colectiva fue reemplazada por un control gubernamental de los salarios <sup>(64)</sup>, se suprimió el derecho de huelga y varias reformas al código nacional del trabajo otorgaron mayor poder discrecional a los empleadores <sup>(65)</sup>.

(60) A partir de 1973 el gobierno peronista elaboró un programa que contemplaba la reestructuración y posterior expansión de la seguridad social con una mejora sustancial en el nivel de las transferencias. Pero su implementación fue solamente parcial, debido a la intensidad de los conflictos internos al Gobierno, antes de que el golpe militar de marzo de 1976 le impusiera un abrupto final.

(61) Para un análisis de este programa económico, ver Canitrot (1981).

(62) Esta visión se expresa en Memoria 29-3-1976/29-3-1981, Ministerio de Economía, tomo I, Buenos Aires.

(63) Ver Canitrot (1981) sobre la visión del gobierno militar sobre el desempleo.

(64) Para un análisis de la política salarial del gobierno militar, ver Marshall (1988).

(65) El salario mínimo, utilizado como base para calcular la indemnización por despido, también fue controlado para reducir el costo del despido. Ver Meik y Zas (1990) para un análisis detallado de los cambios introducidos por el gobierno militar al código del trabajo. Si bien a primera vista los cambios parecen leves o sutiles, en conjunto dieron al nuevo código una orientación que minó el contenido protector anterior.

En el mismo sentido, se redefinió la estructura de financiación de la seguridad social. Hasta ese momento se había basado en las contribuciones de trabajadores y empleadores. El gobierno militar desplazó el mayor peso de la financiación hacia los asalariados. Se aumentaron las contribuciones personales de los asalariados; los aportes de los empleadores fueron eliminados y reemplazados por la extensión del impuesto al valor agregado a bienes salario sin gravámenes hasta ese momento <sup>(66)</sup>. Las obras sociales fueron sustraídas del control de los sindicatos y muchas de ellas fueron intervenidas, mientras la afiliación dejaba de ser obligatoria <sup>(67)</sup>.

El argumento de que la intervención social del estado debía restringirse a la asistencia a los más pobres, debido a que los trabajadores debían ser capaces de proveer por sí mismos la satisfacción de sus necesidades no era nuevo en la Argentina, si bien desde 1976 se convirtió en un elemento habitual del discurso oficial. Se tomaron medidas para implementar esta concepción en diversas áreas. Un ejemplo llamativo fue el retorno del viejo "certificado de pobreza" que los hospitales públicos comenzaron a exigir nuevamente, tal como lo habían hecho a principios de este siglo, para proveer servicios gratuitos. Además, por primera vez, los asalariados debían pagar para acceder a la utilización de algunos servicios de las obras sociales <sup>(68)</sup>. Sin embargo, en la práctica, esta oratoria sobre el "rol subsidiario" del estado no resultó en la retirada del estado de la economía o la actividad social. Por el contrario, este período fue testigo de un incremento en la intervención del estado, incluyendo la regulación estatal del mercado de trabajo. De todos modos, el mantenimiento de la infraestructura social no constituyó una prioridad, y su deterioro se aceleró <sup>(69)</sup>.

Según la visión prevaleciente en el gobierno la redistribución de ingresos hacia el capital y el disciplinamiento del trabajo estimularían el ahorro interno y la inversión. Sin embargo, el período finalizó con una fuga masiva de capitales, el incremento de la deuda externa y el estancamiento. La adopción de la deuda privada por parte del estado, sumada a la falta de ingresos tributarios debida en parte a la continuada evasión y en parte a la reforma fiscal, contribuyeron a agudizar la crisis fiscal del estado. Es necesario tener en cuenta la profunda reestructuración económica y social de este período para comprender las tendencias que se expresaron en periodos posteriores.

(66) Ver Marshall (1988) para un análisis del impacto de los cambios del sistema tributario sobre el nivel de vida de los asalariados.

(67) Las contribuciones obligatorias habían sido la base del poder económico de los sindicatos. Para mayores detalles, ver Cortés (1985-1986) y Marshall (1988).

(68) Para restricciones comparables en la adjudicación de viviendas construidas por el estado, ver Marshall (1988).

(69) Detalles sobre su evolución en Marshall (1988).

## 1984-1989: Impasse en la intervención social del estado

El retorno a la constitucionalidad a fines de 1983 no trajo aparejada la restauración de las pautas de intervención social del estado previas a 1976 pese a la retórica inicial a favor de los asalariados. Los sindicatos presionaron para que se restituyeran las instituciones laborales anteriores al golpe de 1976; sin embargo, el gobierno privilegió la implementación de planes de estabilización de corto plazo que entraron en contradicción con las demandas de los trabajadores <sup>(70)</sup>.

El gobierno radical elegido en 1983 sostenía que, una vez alcanzada la estabilidad de precios, el estancamiento económico podría ser superado a través de la expansión de exportaciones no tradicionales <sup>(71)</sup>. En la práctica la política económica consistió en una sucesión de planes estabilizadores que intentaban controlar la inflación y equilibrar la balanza de pagos. El consumo de los asalariados era considerado como uno de los obstáculos principales al crecimiento, ya que "generaba desequilibrios en la balanza comercial": los aumentos en el consumo asalariado reducían el excedente exportable y provocaban incrementos en las importaciones <sup>(72)</sup>. Al mismo tiempo, se consideraba que los aumentos salariales constituían una de las principales causas de la inflación. Este doble supuesto subyacía a la implementación de los controles de salarios. La persistente caída de la inversión durante este período hizo disminuir aún más los requerimientos de fuerza de trabajo, y los salarios y su participación en el ingreso nacional continuaron declinando. El énfasis en la estabilización, el contexto político y la reacción de los agentes económicos convergieron para crear una profunda recesión. Este período se caracterizó por un proceso de aguda concentración del ingreso, creciente desempleo y extensión de los niveles de pobreza.

El programa inicial de intervención social del estado incluía la "democratización" de los sindicatos y la propuesta de un sistema nacional de salud. Se suponía que la primera sería capaz de desplazar a la burocracia sindical por medio de elecciones, pero de hecho finalizó legitimándola. La segunda planteaba la creación de un sistema de salud amplio y universalista, organizado y regulado por el Estado; las obras sociales continuarían estando separadas de los sindicatos y sus fondos quedarían fuera de su control. Este proyecto fracasó debido a la fuerte oposición de sindicatos y empleadores. Los sindicatos se opusieron a perder el control de las obras sociales. Los empleados no concordaban con un sistema cuya financiación iba a descansar sólo sobre sus contribuciones y el presupuesto general.

(70) Ver Marshall (1990).

(71) La estrategia económica de largo plazo fue presentada en un documento de la Secretaría de Planificación en 1984, elaborado por el equipo que más adelante se hizo cargo del Ministerio de Economía.

(72) Para una crítica de esta concepción, ver Cortés y Marshall (1986).

Estas iniciativas fueron seguidas por una serie de intentos, que tampoco tuvieron éxito, de "concertar" con sindicatos y empresarios (73). Esta sucesión de experiencias fallidas se sumó a los efectos de la derrota del partido radical en las elecciones parciales de 1987, y el gobierno debió ceder reestableciendo parte de las instituciones del trabajo que habían tenido vigencia antes de 1976. Entre ellas, las más notorias fueron la negociación colectiva de los salarios (reestablecida a fines de 1988) y la refundación de la Comisión del Salario Mínimo (en 1988) (74).

La caída del empleo y los salarios contrajo la masa salarial, principal fuente de ingresos del sistema de seguridad social, que también fue afectado adversamente por la expansión de la economía clandestina y de la precariedad. Las contribuciones de los empleadores se reintrodujeron en 1984 y, aunque su nivel era inferior al histórico, se intensificó la evasión favorecida por la falta de control gubernamental y de sanciones a las transgresiones. El sistema jubilatorio continuó su deterioro y fue declarado en estado de emergencia por el gobierno.

El déficit fiscal se constituyó en una importante restricción al gasto público, acentuándose el deterioro de la infraestructura y los servicios sociales. Para enfrentar el impacto social de la crisis se instrumentó un programa de distribución de alimentos destinado a los hogares pobres (Plan Alimentario Nacional). Además, se instituyó un seguro de desempleo de alcance limitado.

El partido radical no logró implementar su modelo inicial de intervención social. Como la estrategia económica perseguía la estabilidad de precios, la fijación administrativa de los salarios, que se mantuvo hasta 1988, se convirtió en el aspecto clave de la regulación estatal del mercado de trabajo.

### 1989 ¿Hacia un nuevo modelo de intervención social del estado?

El gobierno justicialista electo en 1989 puso en marcha una estrategia para redefinir el alcance de la intervención del estado, que pretende llevar a la práctica el ideal neoliberal de un estado subsidiario que fuera proclamado por el gobierno militar de 1976-1983. Las políticas propuestas apuntan a desregular los mercados y a reducir la esfera de la actividad estatal en la economía y en las áreas sociales. Se

espera que será posible reiniciar el proceso de crecimiento como resultado del redimensionamiento de la actividad estatal y de la "libre operación" de las fuerzas del mercado.

Las políticas económicas recesivas implementadas por este gobierno

(73) Para una discusión de la concertación, ver Gaudio y Thompson (1990) y Smith (1989).

(74) Las iniciativas legislativas de este período se describen en Vázquez Vialard (1988).

acentuaron la reducción del salario y del empleo, así como el deterioro de las prácticas contractuales. En este contexto persistentemente crítico, el poder de los sindicatos continuó decayendo. El gobierno logró fragmentar el movimiento sindical otorgando beneficios a algunos sindicatos a cambio de su apoyo al programa económico (75). Por primera vez bajo un régimen constitucional un gobierno es capaz de llevar a cabo una ofensiva contra los asalariados sin encontrar una fuerte resistencia sindical. La oposición a las iniciativas gubernamentales quedó concentrada sobre todo en las organizaciones de trabajadores más débiles.

La intervención social del estado acompaña al programa económico con un proyecto de largo plazo que prevé la adaptación de los estándares laborales a la desregulación de la economía. Este proyecto se evidencia en varias iniciativas: la nueva Ley Nacional de Empleo (aún en discusión en el Congreso en 1991) que flexibiliza el contrato de trabajo; el decreto que restringe el derecho de huelga; las propuestas de privatización de los sistemas previsionales y de elevar la edad del retiro y disminuir el monto de las transferencias para resolver la crisis del sistema previsional estatal (76).

Pese a la visible extensión de la pobreza y a la posibilidad de que el descontento provoque graves conflictos, el gobierno no ha elaborado un programa coherente destinado a aliviar algunas de las necesidades más inmediatas de la población. A nivel del gobierno nacional se diseñaron unos pocos esquemas dispersos, entre ellos, el Bono Solidario (distribución de dinero destinada a reemplazar temporalmente la distribución de alimentos del precedente gobierno radical), que terminó en medio de un escándalo de corrupción de funcionarios, y los programas de creación de empleo, de alcances extremadamente limitados (pequeña asistencia crediticia a los "miniemprendimientos" productivos), anunciados pero nunca implementados.

La situación que confronta el gobierno justicialista desde 1989 es muy diferente de la que prevalecía en 1976 cuando la intervención militar de ese año recortó los costos laborales e impuso una fuerte disciplina de los trabajadores en la fábrica. A comienzos de los 90 los salarios son mucho más bajos y los sindicatos mucho más débiles que en el pasado. En estas condiciones, puede interpretarse que, en parte, la finalidad de la regulación del mercado de trabajo es garantizar que, en caso de producirse un repunte de la actividad económica, los trabajadores no logren recuperar su capacidad de lucha y reclamen una mayor participación en el ingreso.

(75) Un ejemplo ilustrativo lo proporciona el repentino cambio de actitud, desde la oposición al "apoyo total" al Gobierno, por parte del dirigente de la Unión Obrera Metalúrgica, en el preciso momento en que el presidente invitaba a ese mismo sindicato a participar en la dirección del ANSSAL (en La Nación, diciembre 15, 1990)

(76) En Página 12, noviembre 20, 1990, pág. 11. Por otra parte, debido a los esfuerzos para reducir el gasto del gobierno central el Ministerio de Trabajo ha transferido a los presupuestos provinciales una parte importante de la responsabilidad de efectuar inspecciones de trabajo lo que, en la práctica, como consecuencia de los magros recursos provinciales, significa un deterioro aún más marcado del control de la aplicación de las normas legales. Además, en 1990 el presupuesto global para las inspecciones de trabajo se encuentra en su más bajo nivel (ver Página 12, diciembre 18, 1990)

## Conclusiones

En los cien años que transcurren entre 1890 y 1990 la intervención social del estado, a través de sus tres instrumentos —la provisión de bienes y servicios, la seguridad social y la legislación del trabajo— y utilizando reiteradamente la coerción, tuvo un impacto regulatorio sobre el volumen de la oferta de fuerza de trabajo, los salarios y condiciones de trabajo, así como sobre el disciplinamiento de la mano de obra. La pauta de intervención varió de acuerdo con las condiciones que establecía el modelo de crecimiento económico.

A lo largo de estos cien años, el crecimiento basado en las exportaciones agropecuarias fue seguido por un modelo centrado en la sustitución de importaciones de bienes manufacturados para el mercado interno, con sus dos bien conocidas etapas. El agotamiento de este modelo orientado al mercado interno tiene diversas expresiones desde la década del '50 y entra en colapso en los '70. Los varios intentos para generar nuevos mecanismos de crecimiento autosostenido han fracasado sistemáticamente y culminaron en un prolongado estancamiento.

A la escasez de mano de obra que enfrentó el modelo agroexportador siguió una etapa en la que los requerimientos de mano de obra no encontraban obstáculos originados en la disponibilidad de fuerza de trabajo; esta situación fue gradualmente reemplazada por condiciones signadas por la expulsión neta de fuerza de trabajo. Las organizaciones de trabajadores, que se habían visto fortalecidas mientras los requerimientos de mano de obra continuaban creciendo, fueron perdiendo su poder de negociación, más abruptamente desde mediados de los '70, por la combinación de excedente de fuerza de trabajo y represión. Además, con la crisis del modelo de crecimiento centrado en el mercado interno, el consumo de los asalariados fue perdiendo relevancia económica. La intervención social del estado en sus orígenes construyó y consolidó un sistema de protección del trabajo que respondía en cierta medida a las exigencias de las organizaciones obreras y que facilitaba la resolución del conflicto, pero que también servía para sostener el modelo de crecimiento. Con la posterior expulsión neta de mano de obra, la intervención estatal se desplazó de la protección del trabajo hacia una serie de medidas que pretenden fortalecer la prerrogativa empresarial, aprovechando el cambio en las relaciones de fuerza, cada vez más favorables a los empleadores.

La etapa de construcción de la intervención social del estado tuvo lugar entre 1890 y el primer tercio de este siglo. En la medida en que el proceso de acumulación enfrentaba escasez de fuerza de trabajo, el estado aseguró la provisión de mano de obra estimulando la inmigración y logró la homogeneización de una fuerza de trabajo de composición heterogénea a través de la educación obligatoria y gratuita, al tiempo que contribuía a preservarla con leyes que protegían el trabajo infantil, femenino y extranjero y restringían la competencia descarnada. En respues-

ta a los reclamos de las incipientes organizaciones obreras se promulgaron leyes protectoras que limitaban, aunque marginalmente, la prerrogativa empresarial.

Después de un período de transición provocado por la crisis de 1930, el estado inauguró nuevos mecanismos de intervención social. La expansión y consolidación de la protección del trabajo durante las etapas de la sustitución de importaciones tuvieron efectos duraderos en la vida institucional y política de la Argentina. Durante el gobierno peronista, la intervención social del estado promovió el desarrollo de los sindicatos y de la negociación colectiva y extendió la seguridad social y la legislación protectora del trabajo, en el marco de un proyecto global de subordinación de los sindicatos al estado. La seguridad social y la protección del trabajo fueron frecuentemente utilizadas por el estado como un medio para la cooptación y la legitimación. Las transferencias y el consumo colectivo de bienes y servicios aumentaron el ingreso disponible, lo cual a su vez contribuyó a expandir el consumo interno. El financiamiento de la reproducción de la fuerza de trabajo se socializó, otorgando un verdadero subsidio al capital privado. Después de la caída de Perón y hasta el golpe militar de 1976, aunque la protección del trabajo globalmente tuvo cierto grado de expansión, se excluyó recurrentemente a los sindicatos de los mecanismos de determinación del salario y condiciones de trabajo, y se implementaron regulaciones represivas.

Desde 1976 el gobierno militar puso en práctica una ofensiva inédita contra los trabajadores. Se reformularon diversos aspectos de la regulación de las condiciones contractuales intentando reinstaurar la competencia en el mercado de trabajo: se prohibió la determinación colectiva del salario, eliminó el derecho de huelga, modificó la ley del contrato de trabajo. Argumentando que el estado debía asumir un papel subsidiario se propuso focalizar la intervención social del estado en los indigentes, ya que los asalariados debían responsabilizarse por el financiamiento y provisión de su propia seguridad social. Sin embargo, esta concepción nunca se implementó en forma completa durante ese gobierno: su tiempo llegaría sólo más tarde, con la profundización de la crisis.

En el contexto de las severas consecuencias sociales de la crisis la administración radical de 1984-1989 no tuvo éxito en introducir el modelo de intervención del estado que había diseñado, aunque reinstauró algunas instituciones laborales anteriores a 1976. Su sucesor justicialista, adoptando una posición neoliberal, lleva a la práctica un proyecto de desregulación global que incluye una transformación de la intervención social del estado tendiente a retirar al estado de la provisión de bienes y servicios. Uno de los propósitos centrales de la desregulación parece ser la remercantilización de la fuerza de trabajo. De este modo, la intervención social del estado, en vez de atenuar, refuerza los graves efectos sociales de la crisis.

En este largo período de cien años los instrumentos de la intervención social del estado moldearon la oferta de trabajo, delimitaron el alcance de la prerrogativa empresarial y adaptaron —con mayor o menor éxito— la pauta de distribución fun-

cional del ingreso a los objetivos de las estrategias económicas. Por otra parte, se los utilizó regularmente para neutralizar el conflicto en forma espúrea, ya que sirvieron para obtener apoyo político a cambio de beneficios materiales.

El interrogante que surge con respecto a la década del '90 es si, en el contexto del previsible estancamiento económico, la continua expansión del excedente de fuerza de trabajo y el debilitamiento de los sindicatos darán lugar a nuevas formas, tal vez incontrollables, de expresión del conflicto social. Ante este escenario cabe preguntarse, además, sobre cuál de sus instrumentos de intervención social —asistencia o represión— el estado va a colocar el énfasis.

## Bibliografía

- DANIEL ANTOKOLETZ, *Derecho del Trabajo y Previsión Social*, Buenos Aires: Kraft, 1953.
- ALBERTO BELLONI, *Las luchas obreras durante el apogeo oligárquico*, en: M. Giménez Zapiola, comp., *El Régimen Oligárquico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.
- SUSANA BELMARTINO; CARLOS BLOCH; ANA V. PERSELLO Y HUGO QUIROGA, *Las Instituciones de Salud en la Argentina Liberal. Desarrollo y Crisis*, Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica, 1987.
- OSCAR BRAUN Y LEN JOY, *A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy*, *The Economic Journal*, (312), 1968.
- ADOLFO CANITROT, *Teoría y práctica del liberalismo Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina*, 1976-1981, *Desarrollo Económico*, 21 (82): 131-189, 1981.
- MARCELO CAVAROZZI, *Consolidación del sindicalismo peronista y emergencia de la fórmula política argentina durante el gobierno frondicista*, *Estudios Cedes*, 2 (7/8), Buenos Aires, 1979.
- ROSALÍA CORTÉS, *La seguridad social en la Argentina. las Obras Sociales*, Cuadernos Médico-Sociales, 34, 1985.
- ROSALÍA CORTÉS, *La seguridad social en la Argentina, el sistema de previsión social*, Serie Documentos e Informes de Investigación, 43, FLACSO, Buenos Aires, 1986.
- ROSALÍA CORTÉS Y ADRIANA MARSHALL, *Salario real, composición del consumo y balanza comercial*, *Desarrollo Económico*, 26 (101): 72-88, 1986.
- ROSALÍA CORTÉS Y ADRIANA MARSHALL, *Notas sobre la intervención social del estado y la regulación de la fuerza de trabajo*, Buenos Aires, 1991, mimeo.
- DARDO CINEO, *La burguesía industrial oligárquica (1875-1930)*, en: M. Giménez Zapiola, comp., *El Régimen Oligárquico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.

- HUGO DEL CAMPO, *Sindicalismo y Peronismo*, Buenos Aires: CLACSO, 1983.
- ALDO FERRER, *La Economía Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- RAMÓN O. FREDIANI, *El sistema de seguridad social en la República Argentina*, *Revista de Economía*, (28): 75-135, 1980.
- RICARDO GAUDIO Y JORGE PILONE, *Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943*, *Desarrollo Económico*, 24 (94): 235-273, 1984.
- RICARDO GAUDIO Y ANDRÉS THOMPSON, *Sindicalismo Peronista/Gobierno Radical*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-Folios Ediciones, 1990.
- LUCIO GELLER, *El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable*, en: M. Giménez Zapiola, comp., *El Régimen Oligárquico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.
- MARCOS GIMÉNEZ ZAPIOLA, *En torno a la formación del régimen oligárquico (A modo de introducción)*, en: M. Giménez Zapiola, comp., *El Régimen Oligárquico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.
- JOEL HOROWITZ, *Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina, 1930-1943*, *Desarrollo Económico*, 24 (94): 275-296, 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SOCIALES (INOS), Ministerio de Bienestar Social, *El Sistema Nacional de Obras Sociales*, Documento de Trabajo INOS-GGPOC-01/74, Buenos Aires, 1974.
- JUAN J. LLACH, *El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo*, *Desarrollo Económico*, 23 (92):515-558, 1984.
- WALTER LITTLE, *La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955*, *Desarrollo Económico*, 19 (75): 331-376, 1979.
- SCOTT MAINWARING, *El movimiento obrero y el peronismo, 1952-1955*, *Desarrollo Económico*, 21 (84): 515-530, 1982.
- RICHARD MALLON Y JUAN V. SOURROUILLE, *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1975.
- ADRIANA MARSHALL, *El "salario social" en la Argentina*, *Desarrollo Económico*, 24 (93): 41-70, 1984.
- ADRIANA MARSHALL, *Políticas Sociales: el Modelo Neoliberal*, Buenos Aires: Legasa, 1988.
- ADRIANA MARSHALL, *Prolonging labor marginalization: inequality and labor standards in Argentina, 1984-1989*, presentado en la Conferencia The Transition to Democracy in Argentina, New Haven, Marzo, 1990.
- HIROSHI MATSUSHITA, *Movimiento Obrero Argentino 1930/1945*, Buenos Aires: Siglo Veinte, 1987.
- MOISÉS MEIK Y OSCAR ZAS, *Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino*, en P. Galin y M. Novick, comps., *La Precarización del Empleo en la Argentina*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina - CIAT/CLACSO, 1990, 47-86.

MIGUEL MURMIS Y JUAN C. PORTANTIERO, *Estudios Sobre los Orígenes del Peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI, 1971.

OFELIA PIANETTO, *Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922*, Desarrollo Económico, 24 (94): 297-307, 1984.

HILDA SÁBATO, *Trabajar para vivir o vivir para trabajar. Empleo ocasional y escasez de mano de obra en Buenos Aires, ciudad y campaña, 1850-1880*, en N. Sánchez-Albornoz, comp., *Población y Mano de Obra en América Latina*, Madrid: Alianza Editorial, 1985.

SANTIAGO SENÉN GONZÁLES, *Breve Historia del Sindicalismo Argentino, 1857-1974*, Buenos Aires: Alzamor, 1974.

PETER H. SMITH, *Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930*, en: M. Giménez Zapiola, comp., *El Régimen Oligárquico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.

WILLIAM C. SMITH, *Heterodox shocks and the political economy of democratic transition in Argentina and Brazil*, en W. L. Canak, ed., *Lost Promises Debt, Austerity and Development in Latin America*, Boulder y London: Westview Press, 1989 (138-166).

ANDRÉS THOMPSON, *Negociación colectiva, democracia y crisis económica, Argentina 1983-1988*, Boletín Informativo Techint, No. 255, Buenos Aires, 1988.

ANTONIO VÁZQUEZ VIALARD, *Evolución del derecho del trabajo en la República Argentina*, Derecho Laboral, tomo XXXI (149), Montevideo, 1988.

ALEJANDRO M. UNSAIN, *Legislación Social Argentina*, Diccionario Elemental, Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos, 1919.

## Resumen

Este trabajo analiza la evolución de la intervención social del estado en la Argentina durante los cien últimos años y su impacto regulatorio sobre el mercado de trabajo a través de las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y la seguridad social.

El análisis histórico se basa en la hipótesis de que la intervención social del estado se adapta, en primer lugar, a las variaciones en los requerimientos de mano de obra

(derivadas del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y, en segundo lugar, al peso que las estrategias económicas asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno. Sobre esta base se identifican tres grandes etapas en la historia de la intervención social del estado en la Argentina a partir de 1890. Se discute además cómo, dentro de los límites establecidos por el modelo de crecimiento, otros factores —sociales, ideológicos y políticos— contribuyen a generar variaciones en el modo de intervención social del estado.

Ruth Sautú

## Oportunidades ocupacionales diferenciales por sexo en Argentina: 1970/1980

Un número importante de estudios sobre el trabajo femenino, publicados en las últimas dos décadas, han coincidido en concluir que en América Latina, desde los setenta en adelante, ha aumentado la participación económica de las mujeres y simultáneamente ha sido creciente su concentración en ocupaciones y actividades que han venido a ser denominadas femeninas.

En Argentina, la tendencia creciente a la participación económica femenina después de la Segunda Guerra Mundial (Recchini de Lattes, 1980) así como la constatación de su menor versatilidad ocupacional (Sautu, 1977), llevó a plantear un proyecto de investigación, que utilizando datos inéditos del censo de 1970, tuvo como objetivo establecer si existía una estructura de oportunidades distinta para mujeres y varones de educación equivalente (Sautu, 1979). La conclusión del mismo fue que no todas las categorías de mujeres se encontraban sistemáticamente en desventaja respecto del hombre.

La educación secundaria, que permite acceder a ocupaciones de los estratos medios, tiende a igualar los sexos, con una leve ventaja para las mujeres. Las diferencias a favor de los varones se observan al comparar los máximos niveles de ocupación que se logran con el nivel de educación media completo.

La desventaja femenina es más notoria en los niveles extremos, particularmente para las mujeres de muy baja educación. Estas, abrumadoramente, se ocupan en el servicio doméstico u ocupaciones inestables de bajo salario y calificación teniendo, a diferencia de sus pares masculinos, escaso acceso a puestos de trabajo del sector secundario, a los cuales se puede llegar a través del entrenamiento laboral mismo. En el otro extremo del espectro las mujeres de educación superior o universitaria tienen, según los datos de 1970, menor posibilidad que los varones de acceder a las más altas posiciones ocupacionales; por ejemplo, altas autoridades políticas, altos ejecutivos, etcétera.