

## ***LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR***

***1990-2003***

### ***ESTUDIO ANALÍTICO SOBRE PROGRAMAS DE EMPLEO EJECUTADOS EN ARGENTINA***

*María Estela Lanari*

En este estudio se analizan los diversos programas de empleo aplicados en Argentina con relación al contexto en que fueron implementados. El período de análisis ha sido de singulares y profundos cambios en el país, tanto en los aspectos económicos como en los institucionales y sociales. Sin embargo, los años noventa, no pueden ser explicados sólo desde la perspectiva de sus particularidades, sino como resultado de un conjunto de procesos que implican tanto, el fin del denominado modelo de desarrollo, las transformaciones devenidas del nuevo paradigma tecnoproductivo, la mundialización de los mercados, el predominio de políticas neoliberales, como los nuevos enfoque monetaristas en reemplazo de los de corte keynesiano. Asimismo, todos estos giros han tenido en Argentina ciertas singularidades, en parte por su idiosincrasia, estructura social y demográfica y por el rol de sus dirigencias. En este colectivo social resulta relevante considerar la conducta de las elites empresarias, los sindicatos y los partidos políticos.

Con este marco y ante el desafío de aumentar la competitividad, bajo el supuesto de que los altos costos del trabajo eran una restricción al buen desempeño empresario, se optó por flexibilizar el mercado de trabajo y atenuar las formas típicas de protección de la fuerza laboral. Es decir, se precarizaron las relaciones laborales y se incrementó el trabajo informal que hasta entonces, a diferencia de otros mercados laborales de la región, no tenía una magnitud significativa.

Estos y otros impactos de la evolución reciente se intentaron amortiguar, con relativo éxito, mediante acciones puestas en marcha a través de numerosos programas de empleo, de los cuales se dará cuenta en las secciones siguientes.

#### ***1. Evaluación y situación del actual Mercado de Trabajo***

Como antes se ha señalado, el fin del período de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, fue el quiebre entre un modelo que aseguró bienestar social y un largo período que se caracterizó por el estancamiento y la recesión. Esta situación, que se prolongó entre mediados de los setenta y fines de los ochenta, impactó fuertemente en las relaciones entre oferta y demanda de trabajo.

Coincidentemente, con los cambios económicos se produjo una de las más fuertes desestabilizaciones políticas que se vivieron en el país. Desde la segunda mitad de 1974 se sucedieron en el lapso de veinte meses seis ministros de economía, el derrumbe fue total si se tiene

en cuenta que a fines de 1973 el PBI había crecido 4,5% y el desempleo disminuido de 6% a 4,5%<sup>1</sup>. De allí en más y hasta 1990, los cambios significativos en el empleo estuvieron dados por una menor demanda de trabajo en las actividades formales; crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total; desarrollo y expansión notable del sector informal; aumento del subempleo visible; del empleo asalariado no registrado, y de la duración media de los episodios de desempleo. Como así también por la reducción de las remuneraciones y el deterioro de la productividad del trabajo. Sin embargo, estas patologías, como señala Barbeito (1995), no tienen en estos años la intensidad con que se reconocen años más tarde.

Si bien en los primeros años de deterioro la tasa de desempleo fue prácticamente friccional, salvo ocasionales alzas, desde la mitad de los ochenta comienza a transitar los niveles del 6%. La reacción general de entonces fue interpretar el incremento como una manifestación más de las magras condiciones de la economía argentina.

A pesar de que los problemas económicos acaparaban el interés general, el desempleo no constituía en sí una problemática relevante, por lo que recibió sólo una atención secundaria. Si bien inquietaba por su significación ética y social, no llegaba a generar la preocupación intelectual que demandara una indagación intensiva sobre su naturaleza y sus razones, tal como sucedió tiempo después, (Canitrot, 1995).

En los noventa, con la reestructuración de la economía doméstica y las instituciones laborales, se produjo inicialmente un efecto positivo y el empleo creció 4,6%. Sin embargo, esa tendencia no se sostuvo y en mayo de 1995 el desempleo subió al 18,4%. Si bien desde entonces hubo breves períodos de recuperación, el aumento en los niveles de desocupación, subocupación, precariedad y el crecimiento e intensidad de la pobreza, marcaron el desempeño típico del mercado laboral de la década.

Como afirma Monza (1995:139), "*... la situación ocupacional es la contracara del modo de funcionamiento de la economía, los resultados en este campo están directamente implicados en lo fundamental, en el ritmo y la modalidad del patrón de crecimiento seguido*". Así el fin de un modelo, el estancamiento de los ochenta y las reformas estructurales devenidas de la aplicación de políticas neoliberales en los '90, produjeron profundas transformaciones en las relaciones laborales en Argentina.

### **1.1. El contexto económico**

El punto de inflexión de los cambios ocurridos en las principales características de la dinámica económica del país lo marca 1976<sup>2</sup>. Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón del elevado nivel de endeudamiento externo, se produjo un profundo deterioro del crecimiento. Caída y retroceso, en el que persistió un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989

---

<sup>1</sup> Según cifras del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) relativas al Gran Buenos Aires.

<sup>2</sup> En este momento una junta militar toma el poder con el propósito enunciado de poner orden. En el plano económico se propuso la estabilidad de precios, crecimiento y mejor distribución de ingresos. Sin embargo, la reforma financiera, la apertura de la economía y las políticas monetarias impuestas, no lograron los objetivos propuestos. Un ejemplo de ello fue la industria, que redujo en el período cuatro puntos su participación en el PBI y con ello sobrevino la expulsión de mano de obra.

y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. La situación económica y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que revirtió las tendencias económicas presentes desde mediados de los años setenta.

El régimen de conversión que equiparó el peso al dólar fue la herramienta que logró por un lado detener la inflación e impulsar el crecimiento de la economía; por otro, consolidar los cambios regulatorios esbozados e iniciados, parcialmente, antes de 1991. Asimismo, permitió mejorar el poder de compra de las remuneraciones y facilitó la difusión del crédito, aunque casi exclusivamente orientado al consumo, especialmente de bienes durables.

Tres aspectos distintivos: desestatización-privatizaciones, desregulación de los mercados y liberalización comercial y financiera, caracterizaron la denominada “reestructuración económica” (Azpiazu, D. y H. Nochteff, 1994; Nochteff, H., 1998). Sin embargo, la forma en que se llevaron a cabo estas transformaciones facilitó la concentración del capital y por tanto, benefició a pocos actores económicos. Las acciones emprendidas tuvieron el efecto de un shock estructural que dejó de por sí fuera no sólo a quienes eran “ineficientes” para el nuevo sistema, sino también a quienes no pudieron mantenerse activos dentro de él en razón del acceso diferencial al crédito o por problemas provenientes del manejo desigual de la información. Situación ésta que provocó que muchos productores y empresarios no pudieran hacer frente a las nuevas reglas del juego que imponía una economía más abierta y desregulada, con mercados incompletos, dónde a la concentración, ya mencionada, se sumó la centralización de capital, (Lanari, 2000).

En este esquema de enorme asimetría, durante el lapso 1991-1994, se registró un importante crecimiento en el nivel de actividad por sobre los niveles de máxima recesión e hiperinflación -1989/1990-, auspiciado por la entrada de capitales foráneos derivada a su vez de la mayor confianza que generaron tanto la estabilidad como la rentabilidad. El quiebre de esta tendencia creciente de la economía argentina se manifestó a fines de 1994, como consecuencia de los efectos de la crisis mexicana que redujo la entrada de capitales al país, cuestión central para la expansión del modelo económico. El “efecto tequila” fue el disparador, pero la causa principal se esconde detrás de una extrema fragilidad externa. El impacto se hizo sentir a través de una fuerte recesión cuyo indicador más palpable fue la elevada tasa de desocupación de 1995.

No obstante, en 1996 se logró normalizar el flujo de capitales externos. Durante los dos años siguientes la economía volvió a crecer en forma rápida y alcanzó el nivel del producto de 1994, pero si bien se registró un aumento de las exportaciones totales ello estuvo nuevamente acompañado de la expansión de las importaciones, relación que provocó una nueva brecha de la balanza comercial. La recuperación no fue duradera y nuevamente en 1999 se produjo una caída con lo cual se reinicia el ciclo de restricción externa. Quedó claro así que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional, situación que plantea una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Los síntomas de inestabilidad se transformaron en una constante, el comportamiento pendular de la economía fue el producto de otras situaciones de desequilibrio que pueden encontrarse en la crisis de los países asiáticos, en el quiebre económico ruso o en la devaluación de Brasil, socio principal para la compensación de la balanza comercial argentina.

Este cuadro de situación alberga pocas posibilidades para la recuperación del empleo y agudiza la inseguridad de los puestos de trabajo existentes. Especialmente porque el déficit de la cuenta corriente lleva a buscar compensación mediante el endeudamiento, cuyos servicios a su vez aumentan dicho déficit.

En el 2000, las políticas correctivas siguieron centrándose en el ajuste fiscal pero el creciente endeudamiento y la sobrevaluación del peso habrían de poner fin a la conversión. Entre el 2001 y 2002, Argentina experimentó una de las mayores crisis de su historia, la misma tuvo su expresión tanto en el plano financiero, como en el político y en el social. Uno de los disparadores fue la restricción a la disponibilidad de fondos del sistema financiero. Seguidamente, con la declaración del default se suspendieron los pagos al exterior y paralelamente, quienes pudieron, sacaron sus depósitos del país. Las reservas cayeron y el PBI en ese año descendió en promedio entre el 12% y el 15%. La liberalización cambiaria afectó muchas de las relaciones contractuales de la anterior economía, las inversiones se paralizaron y luego que se pesificaron los depósitos, los ahorristas huyeron al dólar.

En este escenario de recesión se lograron detener los efectos inflacionarios tanto por la intervención del Banco Central, como por el congelamiento de los servicios y los acuerdos que impidieron el traslado de la devaluación a los precios domésticos.

A mediados del 2002 se registraron los primeros indicadores positivos de reactivación, desde entonces y hasta el primer trimestre del 2003, según información del Banco Central, se contabilizaron tres trimestres consecutivos de suba del PBI. Este repunte se explica por la evolución de las exportaciones netas y la sustitución de importaciones. Paralelamente, en el primer trimestre de este año, se reiniciaron los pagos a los organismos internacionales, se recuperó el salario real y mejoró la recaudación fiscal. Sin embargo, esta mejoría todavía es exigua en el mercado de trabajo nacional.

### ***1.2. Los principales indicadores del mercado de trabajo***

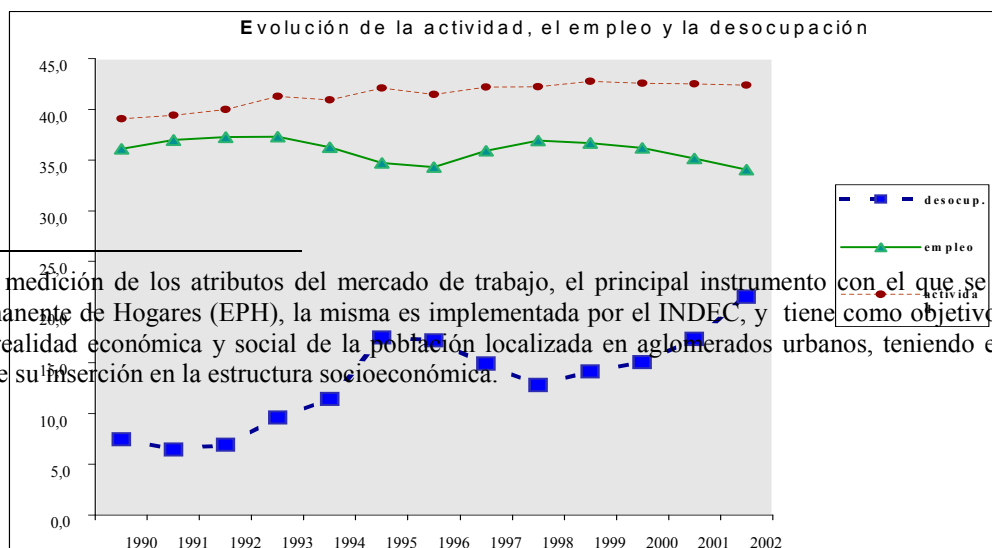
Si bien, entre 1991 y 1994 la convertibilidad contribuyó, como se menciona anteriormente, a la estabilización y el crecimiento de la economía, otros aspectos afectaron negativamente la evolución del mercado de trabajo. Las leves recuperaciones que se produjeron luego de cada uno de los episodios de estancamiento ya descriptos, en ningún caso permitieron retroceder a los índices de desocupación del inicio de la década que se mantenían en un dígito, agravándose por el hecho de que con el aumento de desempleo abierto aumentó también el subempleo. Todos los puestos netos generados en ese período fueron de tiempo parcial, (Beccaria et al, 2003).

Entre octubre de 1991, año en que se inicia el cambio de régimen económico, y octubre de 1993, mientras el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, la tasa de desempleo del conjunto de las áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6% y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en el 37%. A partir del '94 los porcentajes de desocupación aumentaron a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5% para llegar en el 2002 a la tasa más alta de la serie, 19%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan solo entre mayo del 94 y mayo del 95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo.

En tanto, la tasa de empleo que había venido descendiendo se estancó en torno al 34%, para iniciar luego un período de recuperación a fines de 1996 y llegar en 1999, al 36,7%. Este crecimiento positivo del empleo, aunque por debajo de los porcentajes alcanzados en 1993, se corresponde con la baja de la desocupación la cual, según la medición de la Encuesta Permanente de Hogares<sup>3</sup> de mayo de 1999, se ubicó en el 14,2% para la suma de aglomerados urbanos. Durante los años de recuperación (1996-1998), la creación del empleo permitió disminuir significativamente el desempleo. Los sectores que más puestos de trabajo crearon, fueron los servicios financieros y a las empresas (22% de incremento entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998), así como también el comercio (18% de creación neta de puestos de trabajo). Sin embargo, entre 1998 y 2000, la tasa de desempleo volvió a incrementarse, esta vez en 2,3 pp. lo cual significó 415 mil nuevos desempleados.

En el 2001, la desocupación subió nuevamente, esta vez al 17,4%. A su vez quienes estaban ocupados presentaban características propias del continuo deterioro del mercado. Por un lado, el número de empleados contratados por fuera del marco legal creció sustancialmente durante los años de análisis. En efecto, el porcentaje de asalariados no registrados pasó del 26% del total de empleados en los '90, al 41% en el 2002. Por otro, se redujeron los puestos de más de 35 hs. semanales lo cual, junto a la creciente inestabilidad laboral, causó un incremento en la proporción de ocupados insatisfechos por el número de horas trabajadas, situación que se tradujo en el elevado número de subocupados demandantes. A su vez los salarios acompañaron la tendencia depresiva existente en la economía, si se toma 1995 como año base, el salario medio real cayó en 30 pp.

En el 2002, como consecuencia de la crisis económico-financiera la situación social empeoró y la desocupación subió en los primeros meses del año a más del 20%, en tanto que la medición de octubre la tasa bajó más de 3 pp. cuestión explicada por los planes de empleo, de análisis de este estudio.



<sup>3</sup> En la medición de los atributos del mercado de trabajo, el principal instrumento con el que se cuenta es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la misma es implementada por el INDEC, y tiene como objetivo principal el estudio de la realidad económica y social de la población localizada en aglomerados urbanos, teniendo en cuenta las modalidades de su inserción en la estructura socioeconómica.

Si la evaluación de la situación de las relaciones laborales de Argentina se hace en el marco de los indicadores de "trabajo decente" - Empleo, Ingresos, Protección Social - la situación tal como refleja el Panorama Laboral (2001, 2002), ha empeorado a lo largo de la década. La calidad del empleo, medida por el crecimiento del sector informal y por la precariedad de la relación entre oferta y demanda de trabajo, se convirtió en el espejo de la evolución macroeconómica. Al inicio del período de análisis el número de personas económicamente activas -PEA- en Argentina era de 11.000.000, sobre una población total de 32.615.000, de las cuales 715.000 estaban desocupadas. Cuatro años después, sobre una PEA de 12.400.000 los desocupados son 2.100.000 individuos. La magnitud de estas cifras es causa de inquietud en cualquier circunstancia, pero dos motivos potencian la cuestión: 1- la rapidez con que se expandió el desempleo y el subempleo desde 1991, y 2- el hecho de que ese crecimiento tuviera lugar, paradójicamente, en un período de franca expansión económica. Cuando el producto cayó, como en 2001-2002, la situación empeoró aun más y la población desocupada ascendió a 2.740.000.

La evolución regresiva del trabajo en Argentina se completa con los datos de otras dimensiones tales como la duración media de la desocupación que continuó creciendo lentamente contribuyendo así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores desocupados. En este contexto de gran vulnerabilidad, la situación empeoró en relación directa con el nivel de educación formal alcanzado, quienes estaban menos educados menos posibilidades tuvieron de insertarse o permanecer en este mercado de trabajo. Aunque ciertamente, la desocupación también alcanzó a los que poseían los más altos niveles formativos quienes vieron en los últimos años de la década caer sus ingresos y, en muchos casos, solo pudieron lograr posiciones laborales precarias e inadecuadas para sus calificaciones, (Lanari, 2003).

En este sentido, la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarca cada vez a más argentinos. Situación que se acentúa como consecuencia o subproducto de las nuevas relaciones laborales. Este punto puede explicarse tan sólo con comprobar el incremento de la pobreza que pasó de ser el 29% de la población en 1995, al 52% en 2002. Una proporción importante de esta población es de "nuevos pobres" que han sido desplazados a esta condición por las transformaciones del mercado de trabajo. La magnitud e intensidad de dichos cambios ha incidido en la estructura social del país por lo que su recomposición demanda estrategias diferenciadas para el corto, mediano y largo plazo.

### ***1.3 Hipótesis explicativas***

Como señala Becaria (2003), la evolución de la demanda de trabajo está influenciada por el nivel de actividad, a su vez esta relación está mediatizada por factores tales como la variación de las remuneraciones, la estructura sectorial de los cambios del producto, el ritmo de las incorporaciones de la tecnología, la fase del ciclo en que se encuentre la economía, las regulaciones laborales, las expectativas de los empresarios y el poder negociador de los sindicatos.

La ampliación de la oferta de trabajo explicaría el crecimiento del desempleo de 1993 cuando salta a 9,6%. Sin embargo, a partir de ese momento, el notable aumento que experimentó estaría relacionado tanto con los cambios en la tasa de actividad como con la caída en la demanda de trabajo. El crecimiento de la tasa de actividad es interpretado de dos maneras diferentes. Según una de las hipótesis, se está en presencia del "efecto trabajador desalentado" (estrictamente alentado), según la cual la expansión con estabilidad hace emerger parte de la desocupación anteriormente encubierta en la inactividad; la falta de oportunidades de empleo durante los ochenta habría llevado a que muchas personas no emprendieran una búsqueda activa de trabajo. La hipótesis alternativa recurre al "efecto trabajador adicional", por el que se explica que la pérdida de empleos y/o los insuficientes ingresos familiares hace que miembros no activos del hogar comiencen a buscar trabajo para compensar la pérdida - o reducción - de los ingresos (Beccaria y López, 1995).<sup>4</sup>

Si bien la expansión económica favoreció la creación de puestos de trabajo en una economía que había permanecido estancada por un largo período, el efecto de la reestructuración productiva ligada a la apertura tendió paralelamente a eliminar puestos de trabajo.

Otro factor condicionante de la dinámica del empleo es el cambio experimentado en las regulaciones laborales. Aceptando que la legislación del trabajo es uno de los instrumentos que regulan este mercado (Cortés y Marshall, 1993), las modificaciones que se producen desde 1991 tienden a ajustar las nuevas relaciones entre capital y trabajo. En ese año se sancionó una primera ley de flexibilización laboral que establecía distintas modalidades de contratación a tiempo determinado, con lo cual se marcó el inicio de los cambios normativos. El contexto de alto nivel de desempleo registrado en 1994 y 1995 contribuye a que se sancionen leyes tendientes a reducir los costos del trabajo derivados de las normas sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos, en el entendimiento de que estas medidas reducirían el desempleo<sup>5</sup>. Su implementación otorgó ciertos beneficios a las pequeñas y medianas empresas, para las que se redujeron los costos del despido, y flexibilizó el uso del tiempo de trabajo, posibilitando que las convenciones colectivas definan jornadas diarias máximas superiores a las tradicionales sin que se supere el máximo anual<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Para ver las razones posibles del desempleo consultar Diamand, M. y H. Nochteff (1994); y Frenkel, R. y González Rosada, M. (1998).

<sup>5</sup> "Sin embargo, en ninguno de los otros países -se refiere a otros países sudamericanos- donde se "flexibilizaron" las normas (Argentina, Ecuador y Perú) creció el reclutamiento". (Marshall, A., 1997)

<sup>6</sup> ... "el efecto benéfico de la desregulación del mercado de trabajo sobre el salario y el empleo (que justifica la opción por la flexibilización laboral como respuesta a los niveles actuales de desocupación) esconde supuestos extremadamente restrictivos sobre la forma en que las firmas operan y se ajustan al nuevo contexto. Suponer que la viabilidad de las mismas depende exclusivamente de la posibilidad de control sobre los costos laborales implica creer que las firmas se comportan tal como sugiere la teoría neoclásica, encontrando la producción óptima de acuerdo al salario vigente, en un mercado de competencia perfecta. El abandono de estos supuestos, en pos de delinear la forma que toma el ajuste, permite cuestionar aquella inmediatez. Dicho de otro modo, si las políticas de empleo -el ajuste de los planteles vía la contratación y el despido- no son el único ámbito sobre el que operan las firmas, sino que se inscriben en el marco de la estrategia global que las mismas

En 1995 se introdujo el período de prueba, instituto que permitió a los empleadores despedir durante los tres primeros meses de contrato sin tener que pagar indemnizaciones ni preaviso. Durante ese lapso, tampoco se efectúan aportes patronales excepto los correspondientes al seguro de salud. Además, se privatizó el sistema de jubilaciones por lo que se puede optar por el régimen público de reparto o el privado de capitalizaciones. Posteriormente, se estableció la obligatoriedad del aseguramiento de los riesgos derivados de los accidentes y enfermedades por trabajo, en empresas privadas creadas con esta finalidad. En 1998 y luego de arduos debates se aprobó la Ley de Reforma Laboral, la cual fijó nuevas pautas en el ítem referido a indemnizaciones, bajando considerablemente las correspondientes a los trabajadores de poca antigüedad. Las nuevas normativas institucionalizaron la flexibilización laboral que de hecho presentaba el mercado. Nuevamente, con la tesis de generar ocupación, iniciado el año 2000 se reestructuran otra vez las normas regulatorias del empleo. Esta vez, entre otras cuestiones se apuntó a extender el período de prueba a seis meses.

Para quienes ven una relación directa entre cambios en las regulaciones laborales y creación de empleo, 1996 marcó índices de recuperación laboral que suelen atribuirse a efectos de las nuevas normas. Aunque es preciso aclarar que si bien el nivel de actividad comenzó a recuperarse, el aumento de ocupaciones que se produjo, tal como se sostuvo anteriormente, alude a puestos de trabajo precarios y/o transitorios.

Cabe recordar que el marco de extrema debilidad del empleo y aumento procíclico del subempleo reduce el poder negociador de los sindicatos, que a la vez que ven restringida su representatividad han perdido legitimidad en el diálogo entre empleadores y empleados. Rol que anteriormente desempeñaban desde una posición protagónica.

La situación descripta refleja que los noventa fue una década de profundas transformaciones y en ese sentido son numerosos los estudios que han demostrado que las políticas neoliberales, surgidas del consenso de Washington, si bien buscaron orientar el crecimiento con competitividad para una mejor inserción en los mercados, produjeron importantes cambios que afectaron negativamente la estructura social, productiva e institucional de nuestro país.

## **2. Las Políticas de Empleo**

El Estado como agente económico desarrolla cuatro actividades básicas, como productor, distribuidor, regulador microeconómico y regulador macroeconómico. Por lo cual, su capacidad de intervención se manifiesta en las políticas públicas que desarrolla. Estas líneas de acción pueden tener mayor o menor margen según sea el tipo de Estado. En los noventa, la prevalencia del mercado limitó en gran parte su rol productor, mediador y de control, tendencia que en Argentina, en relación con los países de la región, tuvo un impulso ejemplarizador.

Pese a que este retiro modificó muchas de las funciones básicas hasta entonces desarrolladas, fue el centro desde el que se implementaron las transformaciones características de la década. Ejemplo de ello fueron las reformas antes mencionadas, tales como las regulaciones laborales, la paridad cambiaria, etc., es decir, la opción de desarrollo de esos años generó instrumentos que

---

llevan adelante, entonces el modo en que los cambios en las regulaciones vigentes repercuten sobre el empleo se transforma en una cuestión a elucidar". (Esquivel, 1996).



afectaron el tamaño y la calidad del empleo. Al mismo tiempo, se aplicaron programas - *Políticas de Empleo*<sup>7</sup>- que intentaron en el plano laboral contrapesar la falta de vacantes, sin que ello permitiera resolver lo que emergía como producto de la crisis de funcionamiento del sistema productivo.

### **2.1. Clasificación**

Para poder diferenciar entre las numerosas acciones llevadas a cabo en este sentido y facilitar el análisis de las mismas se distinguirá según las especificaciones de Samaniego (2003), entre *Políticas de Empleo*, *Políticas Laborales* y *Políticas de Mercado de Trabajo*, las cuales se sintetizan a continuación:

- Políticas de Empleo: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social.
- Políticas Laborales: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.
- Políticas de Mercado de Trabajo: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo - *Políticas Pasivas* - y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo - *Políticas Activas* -. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivos: i) incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

Resulta de interés apelar a esta sistematización para agrupar la importante cantidad de programas que se implementaron en los '90 en el país, fundamentalmente como Políticas Activas de Mercado Laboral, sin que ello implique no hacer mención a otro tipo de políticas. Asimismo, con el fin de poder comparar datos, se utilizarán los agrupamientos que ya han sido presentados en otros estudios sobre la problemática en la región, (Martínez, D., 1996 y Golbert, L., 1998).

---

<sup>7</sup> Acerca de los alcances conceptuales del término "Políticas de Empleo", ver Monza (2002).

### 2.1.2. Servicios Públicos de Colocación

Si se parte del supuesto de que el mercado autorregula la relación entre oferta y demanda de trabajo, no sería necesaria la intervención de agentes que intermediaran entre las partes. Sin embargo, con el fin de coordinar acciones y para facilitar la entrada al mercado de trabajo se generó la necesidad, tanto en el plano público como privado, de diseñar espacios de "colocación" para gestionar la inserción o el encuentro entre la fuerza de trabajo demandante y los empleadores.

En esta dirección y para compensar los impactos de las reformas de mediados de los '90, desde el Ministerio de Trabajo se implementó una *Red de Servicios de Empleo*, cuya misión ha sido por un lado centralizar los programas de empleo y por otro, coordinar los múltiples emprendimientos y requerimientos que se hacían desde las esferas provinciales y municipales. Esta modalidad en parte ya fue prevista en la Ley Nacional de Empleo - N° 24.013- promulgada en 1991, donde se crea el *Sistema Unico del Registro Laboral*.<sup>8</sup>

La Red se insertó como un programa de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional creada por Decreto 286/95 y reorganizada por Decreto 613/2000 bajo el postulado de incrementar la calidad de la acción estatal y adaptar la estructura organizativa del entonces *Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos*<sup>9</sup>, a la realidad socio laboral. En la misma norma se asigna a la *Dirección Nacional de Promoción del Empleo* las siguientes responsabilidades: diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del Sistema de prestaciones por desempleo a desocupados. Así como, supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que presten las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional; organizar y administrar el Sistema Unico del Registro Laboral; coordinar con las *Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral* la supervisión de la ejecución de los programas de empleo y capacitación laboral; promover el diseño de estructuras de información derivadas de los resultados de las acciones de supervisión de los programas de empleo y capacitación laboral; verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo y desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Desde el inicio de estas iniciativas se multiplicaron las ya mencionadas Gerencias de Empleo, Agencias Territoriales del Ministerio, Oficinas Públicas de Empleo y Agencias Públicas de Colocación, todas ellas como entidades gubernamentales de intermediación laboral. Asimismo, otras áreas del Estado (Nacional, Provincial o Municipal) tales como las que promocionan capacitación en el agro, la pequeña y mediana empresa, la formación e integración al mercado de trabajo de la mujer, o el fomento que desde las universidades públicas, a través de Bolsa de Trabajo o Pasantías, realizan entre los estudiantes y graduados, median en el mismo sentido.

---

<sup>8</sup> Ver ANEXO II

<sup>9</sup> Dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo antes de la reformas de la Ley de 24.013 existía una Dirección Nacional de Empleo, posteriormente y por los objetivos de la norma se crean las Subsecretarías de Empleo y la de Formación, que en el '95 constituyeron la Secretaría de Empleo y Formación Profesional. En 1996, ésta repartición pasó a denominarse Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Luego se sucedieron otras modificaciones tales como la creación de la Secretaría de Empleo, la Sub Secretaría de Formación Profesional y a la Dirección de orientación y formación profesional. Así también el Ministerio modificó su denominación hasta la actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTESS -

Estas acciones se articulan con otras que se desarrollan en el sector privado orientadas a segmentos bien diferenciados. Entre ellas, ONG o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras de recursos humanos orientadas a reclutar perfiles de calificación más selectivos.

Volviendo entonces a la intermediación pública, cabe destacar que no sólo las agencias se extendieron territorialmente, con lo cual se consolidó la Red y se facilitó la implementación de programas de empleo y/o capacitación, sino también que su eficiencia se vio beneficiada con la implementación de sistemas de información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Los esfuerzos en este sentido fueron financiados con asistencia del Proyecto PNUD Arg. 92/0001. Entre 1998 y el 2001, la consolidación vino mediante la aplicación del *Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo* por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión. El perfil de las oficinas seleccionadas fue el siguiente (MTSS, 2001):

Municipios	40%
ONG	28%
Otros Organismos Públicos (provinciales)	12%
Asociaciones Sindicales	9%
Religiosas	5%
Asociaciones Empresarias	3%
Universidades	2%
Otras Instituciones Educativas	1%
TOTAL	100 %

Sin este entramado, muchos de los programas hubieran presentado dificultades de ejecución. Sin embargo, en lo que se refiere a los Servicios Públicos de Colocación, como estrictamente lo eran las Agencias de Colocación, dejaron de cumplir la función para la cual fueron creadas y en la actualidad no existen como tal, ya que su existencia estuvo relacionada a las "Modalidades Promovidas" de contratación establecidas por la Ley de Empleo del '91 y derogadas por la Ley 25.013. Asimismo, ante la falta de vacantes laborales la gravedad de la situación ocupacional fue demandando otras estrategias de intervención que no ya no podían ser canalizadas a través de esa estructura, lo cual no implica que los vínculos que se establecieron mediante la Red hayan dejado de existir.

### **2.1.2. Formación Profesional**

La nueva lógica que fue abarcando a las actividades productivas en los noventa, enfrentó a todos los sectores a la necesidad de ser competitivos. Las consecuencias de construir un mercado más heterogéneo y más especializado impactaron en los requerimientos de mano de obra. A causa de lo cual los empleadores demandaron una fuerza de trabajo más cualificada, sobretodo aquellos que realizaron fuertes cambios en los mix de producción e incorporaron nuevas tecnologías. Algunas de estas cuestiones se resolvieron con poseer más y mejores habilidades y otras con mayores conocimientos.

En este paradigma, el capital humano resulta un atributo básico para entrar y permanecer en el mercado de trabajo. Así se justifica la inempleabilidad entre quienes carecen de una apropiada calificación para el trabajo o sus habilidades resultan obsoletas para el nuevo modelo. Este supuesto parece contradecirse con las modificaciones que se hicieron en el plano educativo al descentralizarse servicios, cambiar la estructura formativa y desarticular el sistema de formación técnica<sup>10</sup>. Ello explica cómo las funciones de las tradicionales instituciones de formación, tanto educativas como de oficios, desde 1994 fueron asumidas por el MTSS, que a través de un importante menú de programas de capacitación buscó salvar las restricciones de entrada y permanencia en el empleo.

Mediante la Resolución 313/94 el Ministerio de Trabajo diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar adelante diversas iniciativas. Así se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias.

Con la promulgación de la Ley N° 24.576 de 1995, que modificó a la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 incorporando el derecho y el deber de la promoción y formación profesional en las relaciones individuales de trabajo, se dio el marco legal para terminar de impulsar todas las iniciativas ya expuestas en la Ley Nacional de Empleo y en la Ley N° 24.467 (Estatuto para la PyME) que establece la capacitación como un derecho<sup>11</sup>. A ello también contribuyó la creación de la Secretaría de Empleo y Formación profesional, que tal como se mencionó anteriormente, que permitió centralizar la ejecución de las políticas de formación y redefinir la cobertura de beneficiarios. A partir de entonces los programas fueron focalizados hacia una población objetivo y se caracterizaron por estar efectivamente vinculados con las demandas sociales específicas.<sup>12</sup>

Este criterio se enmarca dentro de las políticas de Mercado de Trabajo, como políticas activas que tienen por objetivo atenuar externalidades negativas y así lograr superar la calidad de la oferta, siempre bajo la hipótesis de que ésta llave facilitaría la obtención de trabajo.

### ***2.1.2.1. Cobertura y financiamiento de la Formación***

Desde 1994 al 2001, se ejecutaron 17 Programas de Capacitación destinados específicamente a jóvenes desocupados y otros, más generales, a quienes en esa condición de actividad eran mayores

---

<sup>10</sup> Ley de Transferencia de los Servicios Educativos, estableció el traspaso de los establecimientos educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, d la Ley Nacional de Empleo que le restituyó las competencias en materia de formación profesional al Ministerio de Trabajo, y de la Ley Federal de Educación que estableció un nuevo sistema educativo. El CONET, -Consejo Nacional de Educación Técnica- fue reemplazado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dirigido al desarrollo de políticas de formación técnico-profesional en jurisdicción nacional. Simultáneamente se creó el Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNE-T), integrado por representantes sindicales, empresarios, y de los Ministerios de Trabajo y de Economía, con funciones de organismo asesor del Ministro de Educación

<sup>11</sup> Así también otros Institutos Legales, se refieren a la capacitación sectorial como derecho y obligación tales como el *Régimen Nacional del Trabajo Agrario (Ley N° 22.248)*, y el *Régimen de Empleo Público Nacional (Ley N° 25.164 y Decreto N° 993/91) - Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*.

<sup>12</sup> En el ANEXO III, se presentan las Políticas Activas que se han implementado en el período de análisis bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

de 35 años. Como así también a sectores específicos identificados como emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

Según los datos disponibles para ese lapso, los programas administrados por el MTSS, capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un costo cercano a los U\$S 395 millones. Si bien la cobertura de los mismos fue significativa la relación entre beneficiarios y el aumento de la desocupación permite suponer que dada la calidad de la mano de obra local, el desempleo pasó a ser un problema también para quienes tenían una formación adecuada para el desempeño laboral. Al mismo tiempo cabe preguntarse en qué medida la dispersión de la oferta de capacitación contribuyó a erosionar el sistema educativo tradicional.

La forma de financiamiento, compuesto por aportes de préstamos internacionales -BID- y del Fondo Nacional de Empleo, permitió ahorrar gasto público acorde con lo que se requería del Estado. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional. En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo cual se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional. En cuanto a los Programa Talleres Protegidos, y de Capacitación e Intermediación Laboral, ambos para población discapacitada, se subvencionaron con aportes del Banco Central recaudados por la aplicación de la denominada Ley del Cheque.

La implementación de un Plan de Formación Profesional, implicó el relevamiento de instituciones, tanto públicas como privadas, dispuestas a ofertar un servicio de capacitación. Para ello se creó el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral, en ese catastro las instituciones se inscribían voluntariamente y sus actuaciones eran coordinadas por las autoridades provinciales y las Gerencias Regionales de Trabajo y Seguridad Social. Los cursos que se impartieron contaron con evaluación por parte de personal especialmente entrenado del Ministerio de Trabajo y en todos los casos se realizaron acciones de monitoreo y seguimiento.

Algunos programas, como el Joven, fueron evaluados por parte de organismos nacionales y/o internacionales y dieron lugar a una importante producción de estudios realizados por investigadores especialistas en la problemática. La situación actual del problema del empleo, tal como se afirma al inicio del estudio, ha generado valiosa literatura que analiza las contingencias de la cuestión laboral y en particular ha puesto el acento sobre la eficacia, eficiencia y alcance de ciertos Programas. Sobre éstas indagaciones y en especial en lo referido a las evaluaciones, se hará referencia en el apartado correspondiente.

Al igual que los servicios público de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

## **PROGRAMAS DE CAPACITACION 1994-2001**

### **PRONAPAS**

Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Jóvenes  
Capacitación Ocupacional  
Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Microempresas  
Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Imagen  
Aprender  
Capacitación para el Empleo  
Emprender  
Régimen de Crédito Fiscal  
Programa de Reconversión Laboral  
Proyectos Especiales de Capacitación  
Talleres Protegidos de Producción I y II  
Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes- Proyecto Joven-  
Programas de capacitación para apoyar el empleo  
Capacitación laboral para un sector o rama laboral  
Programa de emergencia laboral: Desarrollo comunitario  
Capacitación e intermediación laboral

### ***2.1.2.2. Programas de Desarrollo Institucional***

Paralelamente, y como parte de las políticas dirigidas a la oferta, se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer instituciones de formación profesional. Desde 1995 a la fecha, con este propósito general y para mejorar la calidad se han implementado cuatro programas, algunos de estos como experiencia piloto - Consejos de Formación Profesional y el Programa de Certificación de Competencias Laborales -. Todos ellos obtuvieron para su financiación una contra parte internacional al aporte local.

#### **PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 1995 a la fecha**

Talleres Ocupacionales  
Consejos de Formación Profesional  
Programa de certificación de competencias laborales  
FORMUJER

Estos proyectos, tienen estrategias y objetivos diferentes al resto de los otros dirigidos a la formación. Así el *Programa Talleres Ocupacionales -TO-* se ideó para subsidiar propuestas de desarrollo institucional. Sobre la base de la aprobación del proyecto presentados el MTESS acuerda el monto y forma de financiación. Los ítem que financia cubren infraestructura edilicia,

equipamiento, asistencia técnica, pago limitado del gerenciamiento e incentivos a las acciones de capacitación realizadas por el TO para beneficiarios desocupados.

En cuanto al *Programa Consejos de Formación Profesional*, constituye una experiencia descentralizada de formación. Cada Consejo es una institución privada sin fines de lucro, conformada por representantes empresarios y sindicales. Sus objetivos son tanto la capacitación, como la realización de diagnósticos y asistencia técnica, con lo cual se busca adecuar las necesidades de oferta y demanda. Como experiencia piloto se inició con seis CFP en 1998 que un año más tarde, por razones presupuestarias, fueron reducidos a tres situados en Mendoza, Rosario y Comodoro Rivadavia.

En tanto el *Programa de Certificación de Competencias*<sup>13</sup>, está concentrado en desarrollar la certificación como práctica en nuestro país a partir de una actividad acotada y concertada con cuatro sectores productivos: gráfico, metalúrgico, mecánico automotor y afines, y repostería y afines. Representantes de los mismos, en su carácter de coejecutores - Fundación Gutenberg (FG); Asociación de Industriales metalúrgicos de la Provincia de Santa Fe (AIM); Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA) -, especialistas del MTESS y de cooperación internacional, trabajan en forma conjunta para extender la prueba a otros sectores. El programa se financia con una contribución no reembolsable del BID/FOMIN y con recursos aportados por los coejecutores y sus objetivos son, por una parte, establecer las bases institucionales y metodológicas para desarrollar un sistema nacional de certificación de competencias laborales, mediante la realización de experiencias piloto de certificación y capacitación en los cuatro sectores con los cuales se acordó. Por otra, contribuir al desarrollo de la capacidad institucional y tecnológica que se requiere para implantar un sistema de esta naturaleza.

El Programa financia actividades de sensibilización y fomenta la participación activa de los trabajadores y empleadores de los sectores involucrados en el diseño e implementación de las actividades contempladas. El Ministerio de Trabajo, en este caso, integra el Comité de Dirección del Programa (órgano máximo de conducción del Programa) en forma conjunta con autoridades superiores de los demás órganos participantes, se espera que estas experiencias sirvan de base para fortalecer la capacidad nacional y proporcionarle al Ministerio de Trabajo los instrumentos para replicarlas en otros sectores de la economía. (MTSS, 2001 op.cit.)

Finalmente, FORMUJER, sigla con la que se identifica el *Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos*, resulta de la necesidad auspiciar la equidad de género y mejorar la formación. Sobre este punto se discutirá en el apartado dedicado al enfoque de género.

Como ya se señaló las acciones formativas, tanto de habilidades como de recalificación, han sido y son ejecutadas en su gran mayoría desde el Ministerio de Trabajo. Sin embargo el Ministerio de Educación ha reforzado o coparticipado de las mismas a través del Instituto Nacional de

---

<sup>13</sup> Según define CONOCER: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de México, el enfoque de *competencias laborales* surge en el mundo como respuesta a la necesidad de mejorar permanentemente la calidad y la pertinencia de la educación y la formación de los recursos humanos frente a la evolución tecnológica, la producción y, en general, la sociedad, y elevar así la competitividad de las empresas y las condiciones de vida y de trabajo de la población. Organismos similares a éste actúan como evaluadores y reguladores de las competencias laborales en países miembros de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico - OCDE -.

Educación Tecnológica (INET) que busca consolidar un Sistema de Formación Profesional. Así, en el 2001, ambos organismos del Estado, los Ministerios de Trabajo y de Educación, presentaron el programa *Estudiar es Trabajar*.

La cuestión de la capacitación para el trabajo no está restringida a estos ámbitos ya que por derecho, obligación o misión institucional, diferentes entes públicos o privados desarrollan dicha función, claro está que el criterio que llevó a implementar acciones focalizadas fomentó la descentralización de las incumbencias de entes estatales y con ello se multiplicó la oferta formativa con resultados que no siempre se correspondieron con los propósitos enunciadas.

### ***2.1.3. Programas Públicos de Generación de Empleo***

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, siempre bajo la lógica de la economía de libre mercado propia de los noventa, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo transitorio que a continuación se describen, tanto en propósitos como objetivo, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. En el caso de los programas TRABAJAR y en el PLAN JEFAS y JEFES de HOGAR -que rompe con los criterios de focalización para transformarse en un programa de prestación universal-, por sus características y por ser de los que cuentan con evaluación especial, serán tratados en un título en particular sobre evaluación de políticas de empleo.

#### ***2.1.3.1. Programas Públicos de Generación de Empleo de Interés Social***

Desde 1993 hasta 1995, el Ministerio de Trabajo, implementó programas de carácter transitorio y de inserción directa, intensivos en mano de obra y destinados a desarrollar obras de infraestructura económica y de interés social. Los mismos fueron financiados por un monto aproximado de U\$S 300 millones dando con ello cobertura a 200.000 personas. Sin embargo, las dificultades que desde entonces se agudizaron y se pusieron de manifiesto con los indicadores de desempleo, hicieron que se multiplicaran las acciones para crear empleo público ya que la situación evidenciaba algo más que fallas de mercado. Así, desde 1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, se utilizaron más de \$2.500 millones, para satisfacer en parte las necesidades de ingresos e integración social que al menos brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio. Por el carácter de estos programas, algunos de ellos fueron ejecutados en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social, tales como el PROAS y el PRENO.

En cuanto al programa *Trabajar*, con iguales objetivos que los anteriores, tuvo tres ediciones, que se extendían entre 3 y 6 meses. Los beneficiarios recibían ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas de trabajo, seguro de responsabilidad



civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo<sup>14</sup> y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación. El denominado *Servicios Comunitarios*, estaba dirigido a quienes siendo desocupados tenían trayectoria laboral y promocionaba la incorporación de mujeres desocupadas, al plantear como requisito para la presentación de los proyectos, que el 80% de los beneficiarios sean mujeres, preferentemente jefas de hogar. En cuanto a la duración, era breve por definición, y la prestación económica para el beneficiario es igual que para el Trabajar. Los de *Desarrollo del Empleo Local* tuvieron como particularidad la acotación a ámbitos más pequeños, para su ejecución se convino con los municipios quienes asumían tanto el pago de la ayuda económica no remunerativa, como del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

El año 2000 se inicia con inestabilidad en el plano institucional y económico, cuestión que se profundiza hasta desembocar en la crisis del 2001 cuando la desocupación subió a más del 17%. El escenario de entonces demandó acciones puntuales que, a este nivel, se concretaron en el *Programa de Emergencia Laboral* que tuvo un componente Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios), y otro Productivo - Autoempleo, Microempendimientos, Consorcios productivos locales -. Con lo cual se buscó atacar las causas estructurales del desempleo e incentivar el empleo permanente. El Programa *Crear Trabajo* -Autoempleo, Microempendimientos, Consorcios productivos locales- promovió la creación de empresas e impulso a la conformación de los Foros para la Competitividad y el Empleo en diversas regiones del país.

En el 2002, cuando la situación recesiva se hace extrema, el desempleo asciende a más del 20%% y el 55,2% de la población es pobre, el propósito de las políticas activas fue mitigar en la emergencia la gravedad de la situación. Así en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional se diseñó e implementó el *Programa Jefes de Hogar* creado en mediante Decreto 565/2002. El objetivo general nace de proporcionar a los hogares más desprotegidos un ingreso que permita fortalecer el rol de la familia como ámbito principal de contención, con capacidad de mantener o de reinsertar en el sistema educativo a los hijos menores de 18 años y facilitar su cuidado sanitario y paralelamente, insertar a los beneficiarios en el mercado laboral. Ese mismo año el programa permitió bajar en 4 pp. la tasa de desempleo y en el 2003 se consolidó como el Plan de mayor cobertura y contención que ha existido en el país.

---

<sup>14</sup> La Ley Nacional de Empleo del '91, creó este fondo con el objetivo principal de financiar las prestaciones por desempleo. Está constituidos con aportes de los empleadores y aportes del estado Nacional.

**PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMPLEO INTERÉS SOCIAL EMPLEO DIRECTO Y TRANSITORIO  
MTSS y/o SDS**

**Desde 1993 a 1995:**

Programa Intensivo de Trabajo -PIT-  
Programa de Asistencia Solidaria -PROAS-  
Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-  
Programa ASISTIR

**Desde 1996 a 2002:**

Programa Trabajar  
Servicios Comunitarios  
Desarrollo de Empleo Local  
Programas Especiales de empleo  
Servicios Comunitarios II  
Programa Trabajar II  
Programa Trabajar III  
Programa de Emergencia Laboral:

1. Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios)
2. Productivo
  - 2.1 Autoempleo
  - 2.2 Microempendimiento
  - 2.3 Consorcios productivos locales
3. Crear Trabajo
  - 3.1 Autoempleo
  - 3.2 Microemprendimientos
  - 3.3 Consorcios productivos locales

**Desde 2002 a la fecha:**

Plan Jefas y Jefes de Hogar

***2.1.3.2. Programas Públicos de Generación de Empleo Privado***

En forma concomitante, en 1994 se lanzaron mediante un aporte al financiamiento del costo laboral los programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo amortiguar los efectos de la reconversión productiva. Esencialmente estuvieron destinados a PyMEs y a sectores considerados vulnerables como el agropecuario y el de la construcción. Algunos programas, aunque de corta duración, duraron hasta el año 2000 y demandaron la participación de diferentes entes estatales además del Ministerio de Trabajo.

Cabe destacar que acciones dirigidas a despertar vocaciones emprendedoras y asistir a las empresas de menor tamaño fueron también impulsadas desde los Ministerios de Economía, Asuntos

Agrarios; Desarrollo Social (Programa REDES); de la Producción (Programa Social Agropecuario, Cambio Rural, Minifundio, PROINDER, PRODERNEA, Programa de reconversión de áreas tabacaleras), como así también desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-; o desde los gobiernos provinciales y municipales.

En cuanto a los principales programas se destacan, el Programa *Forestar* que se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Forestal, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía, para asistir a trabajadores desocupados pobres, de zonas rurales. Pudiendo participar como órgano ejecutor tanto productores forestales como entidades sin fines de lucro dedicados a actividades de investigación y desarrollo del sector. El *Programa De Apoyo a La Reconversión de la Esquila*, estuvo destinado a trabajadores de la esquila que fueron instruidos en nuevas técnicas tendientes a optimizar la tarea. El mismo se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Ganadera, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, como parte del Programa de mejoramiento de la Calidad de la Lana .

## **PROGRAMAS DE EMPLEO PRIVADO**

### **MTSS**

**Programa de Promoción de empleo Privado para PyMEs- PEP/PyMEs**

**Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila**

**Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAR**

**Programa de Movilidad Geográfica**

### **PROEMPLEO**

**Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAL**

### **PROEMI**

De todos los programas hasta ahora mencionados pocos han perdurado en el tiempo. En el área de Formación sólo están vigentes los que persiguen el Desarrollo Institucional, que son de carácter experimental, involucraron a terceras instituciones y cuentan con asistencia y soporte de la cooperación internacional, o bien con financiamiento de organismos mundiales de crédito. En tanto de los que se abocaron a la creación de empleo directo sólo se está implementando el Plan Jefes y Jefas de Hogar que por su cobertura concentra todos los esfuerzos. No obstante, las políticas activas de fomento al empleo se continúan a través de convenios con sectores como los firmados entre el gobierno - estado municipal, provincial y nacional - empresarios y sindicatos, con: algodóneros; productores de calzados textil e indumentaria; productores de bienes de capital - metalurgia -; industria automotriz; industria maderera; complejo frutícola de peras y manzanas; industria cárnica; sectores de base cultural - radiodifusión, televisión, cine, espectáculos, etc. -; empresas editoras de diarios y revistas, editoriales; radiodifusión de TV por cable y satelital; industria gráfica y afines e industria plástica. Anexo III

### 2.1.3.3. Evaluación de Políticas de empleo

Ciertos autores afirman que las políticas de empleo donde son más necesarias, menos se evalúan. En el caso argentino todas las políticas que se implementaron durante el período de análisis pautaron desde su diseño formas de monitoreo o seguimiento y algunas veces, como se señaló en párrafos anteriores, a requerimiento de los entes de financiamiento o por interés del órgano ejecutor, se realizaron evaluaciones donde se midió el impacto y el grado de cumplimiento de los objetivos. La diferencia fundamental es que el monitoreo responde al propósito de conocer el grado de cumplimiento de las pautas establecidas y adicionalmente generar información a través de indicadores de seguimiento, pero no explica si el programa se justifica o no. En tanto que la evaluación, si bien también provee información a los entes gubernamentales para la toma de decisiones y mejorar las políticas públicas, fundamentalmente, busca obtener resultados que respalden la existencia de los programas puestos en práctica y las inversiones sociales aplicadas en su ejecución. (Samaniego, 2002)

Entre los programas evaluados el Proyecto Joven, el Trabajar y el Plan Jefas y Jefes de Hogar, tuvieron distintas instancias de indagación las cuales son expuestas en una breve síntesis donde se describen pautas y resultados de los trabajos realizados.

#### **PROYECTO JOVEN<sup>15</sup>**

El Proyecto Joven<sup>16</sup> fue uno de los programas de formación que se desarrolló durante el período 1994-98, y sus acciones fueron prorrogadas hasta agosto de 2000. Durante este lapso se realizaron ocho licitaciones públicas internacionales, además de una Prueba Piloto, a través de las cuales se contrataron alrededor de 6.330 cursos que abrieron 114.700 vacantes en todo el país.

Participaron de los mismos más de 113.000 jóvenes y se estima en 99.800 la cantidad de egresados. La tasa de retención fue en promedio del 87%. El último llamado a licitación pública internacional realizada por el PARP - Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva - se efectivizó en 1999 y permitió la contratación de 144 cursos cuya ejecución tuvo lugar, en un 95%, durante el 2000.

#### **Estado de Ejecución de los cursos por Llamado a Licitación**

Llamados	Cursos Adjudicados	Cursos dados de baja	Cursos finalizados	Cursos en ejecución	Vacantes contratadas	Beneficiarios egresados
1° a 8°	162	6	156	0	3.120	2.714
9°	206	30	176	0	3.520	3.062
11°	62	5	57	0	1.140	991
12°	73	6	66	1	1.320	1.148
13°	62	3	59	0	1.180	1.026
14°	83	0	83	0	1.660	1.444

<sup>15</sup> Este apartado está tomado de las Memorias sobre Formación y Empleo en Argentina del MTESS. Cabe acotar que por el objetivo de este estudio no se incluye la vasta información que pusieron a disposición las distintas dependencias del MTESS, entre las que se destacan los estudios de evaluación.

<sup>16</sup> El Proyecto Joven fue un componente del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP).

15°	48	0	44	4	880	765
16°	64	1	63	0	1.260	1.096
17°	80	1	79	0	1.580	1.374
Específicos	9	0	9	0	180	160
Totales	849	52	792	5	15.480	13.780

El propósito principal del Programa fue mejorar la empleabilidad de los jóvenes en situación de vulnerabilidad sociolaboral para incrementar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. El Programa brindaba capacitación laboral para la inserción en el mundo del trabajo en ocupaciones demandadas por el sector productivo. Los cursos de capacitación fueron gratuitos para los beneficiarios, quienes cobraban una beca, en una segunda fase se ofrecía una pasantía en una empresa donde el beneficiario consolidaba los conocimientos adquiridos durante la primera etapa, ahora en un puesto de trabajo real. En esta etapa el pasante estaba cubierto por un seguro y por las revisiones médicas, también a cargo del programa.

Los beneficiarios directos del Programa fueron personas de ambos sexos, provenientes de hogares de bajos recursos, en situación de marginalidad laboral, que tuvieran una edad mínima de 16 años y preferentemente de no más de 35 años y con un nivel educativo máximo de secundario completo.

Entre los beneficiarios que se contabilizaron hasta el 2.000, el 57% eran varones y el 43% restante mujeres. El 73% de la población tenía entre 16 y 24 años, los cuales, en su mayoría, al momento de acercarse al programa, tenían secundario incompleto como máximo nivel de instrucción e ingresos mensuales del hogar per capita, menores a \$120. Es importante destacar que el 94% de beneficiarios pertenecía a esta categoría.

### ***El Impacto de Proyecto Joven***

Las Evaluaciones de Impacto del Programa fueron realizadas en distintos llamados y ejecutadas por la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, y por consultores de organismos internacionales<sup>17</sup>. Todas se realizaron ex post aplicando métodos cuasi-experimentales que trabajaron sobre la población objetivo (participantes del programa) y con grupos control (no partícipes del programa).

En el caso del 5° llamado, los estudios realizados indicaron que los beneficiarios del Proyecto mejoraron substancialmente su situación laboral con respecto a la que tenían antes de la capacitación. Al contrastar los logros de los jóvenes - varones y mujeres - con los del Grupo de Comparación<sup>18</sup>, puede afirmarse que el Proyecto tuvo un impacto muy positivo en los grupos más desfavorecidos, ya que se observa que la mayoría de los participantes (70%) incrementó efectivamente sus posibilidades de conseguir empleo y de que esos trabajos sean de mejor calidad y remuneración.

<sup>17</sup> De Moura Castro -BID - 1999; Elias, 2001 y Aedo Nuñez, 2001.

<sup>18</sup> Para la evaluación del impacto del 5° llamado se utilizó una metodología cuasi-experimental que implica la construcción de un Grupo de Comparación. El mismo debe ser similar a los beneficiarios en todas sus características y atributos, excepto en lo que se refiere a haber tomado o no cursos de Proyecto Joven.

Los varones más jóvenes y de escasa experiencia laboral y las mujeres, en general, mostraron diferenciales importantes en su situación laboral respecto de la del grupo de comparación. El proyecto favoreció la inserción en el primer empleo de aquellos jóvenes excluidos tempranamente del sistema educativo formal y con escasos recursos para financiar su capacitación. En el caso de las mujeres, que en general presentan buenos resultados, puede decirse que su paso por el proyecto mejora significativamente sus condiciones y oportunidades de inserción laboral. Ello resulta particularmente alentador, ya que se trata de un grupo que afronta serias dificultades para su incorporación al trabajo.

Asimismo, la propuesta impulsó a los jóvenes a continuar su formación. Ello resultó fundamental para su empleabilidad futura, en particular para aquellos que habían abandonado la escuela sin completar su educación básica. Sin embargo, si bien el proyecto focalizó adecuadamente sus acciones en los grupos con mayores desventajas<sup>19</sup>, la evaluación no resulta homogénea para toda la población atendida, registrándose diferencias en los resultados según las distintas regiones consideradas.

En cuanto a los resultados de la evaluación del 8º llamado a licitación realizado en el segundo semestre del año 1999, se muestran a continuación los indicadores más relevantes del éxito del programa:

***Situación ocupacional y educacional de los beneficiarios  
un año después de finalizar la capacitación***

Situación	Varones	Mujeres	Total
Ocupados	77.1%	61.5%	69.2%
Desocupados que estudian	4.6%	4.8%	4.7%
Inactivos que estudian	3%	2.6%	2.7%
Subtotal	84.7%	68.9%	76.6%
Desocupados que no estudian	13.0%	19.8%	16.5%
Inactivos que no estudian	2.3%	11.3%	6.9%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Evaluación de resultados e impacto de Proyecto Joven Cursos y Beneficiarios del 8º llamado a licitación. PARP

A partir de 2001 se realizó la reformulación del Programa Joven que se transformó en el *Proyecto Capacitar*, a los efectos de que el mismo pudiera brindar una respuesta más amplia a la problemática juvenil y además brindar capacitación laboral adecuada a las condiciones de desarrollo regional y local.

Los cursos fueron entonces ejecutados por entidades muy diversas como colegios, universidades, fundaciones, sindicatos, empresas privadas, etc., las cuales eran contratadas por el Proyecto a través de concursos públicos realizados periódicamente. La evaluación y selección de los cursos ofertados se realiza siguiendo rigurosos criterios de pertinencia respecto de la demanda, calidad técnica y precios razonables.

<sup>19</sup> Las mujeres y los varones menores de 24 años o escasa experiencia laboral constituyen el 70% de la población atendida por el Proyecto.

Sin duda, conforme a las evidencias obtenidas, la cobertura y la función de adecuación que orientó el Programa Joven fueron auspiciosas y permitió contener en parte la situación tal como se caracterizaba al momento en que se dio inicio. La posterior formulación conllevó no sólo los resultados de las evaluaciones previas sino también la lectura de una realidad diferente a la de 1994, fecha del primer lanzamiento.

### ***PROGRAMA TRABAJAR***

Este fue un Programa de Empleo Transitorio que se inició en 1996 y tuvo como antecedentes el PROAS y el PRENO. A través del mismo el Ministerio de Trabajo financiaba una ayuda económica no remunerativa, tal como se describió anteriormente, y tenía por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. La ejecución debía estar a cargo de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG sin fines de lucro, que debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras. La población objetivo la componían trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Los Programas se realizaron en tres etapas dando lugar al Trabajar I, II y III.

En 1997, se inicia el segundo tramo con características similares al PTI. La evaluación del mismo fue realizada un año después por técnicos del Banco Mundial y tuvo como objetivo estimar la transferencia neta de ingresos a la población beneficiaria.

### ***Evaluación del Programa Trabajar II***

La base del estudio fueron los datos de la Encuesta de Desarrollo Social (EDS), elaborada por el SIEMPRO<sup>20</sup> y relevada a mediados de 1997 por el INDEC, e incluye un exhaustivo relevamiento sobre aspectos socioeconómicos. La muestra cubre a la población que vive en localidades de 5.000 y más residentes. Según el Censo de Población de 1991, dichas localidades alcanzan un total de 420 en todo el país; representan al 96% de la población urbana y al 84% de la población nacional total. El número de localidades que integran la muestra de Desarrollo Social alcanza a 114. En segundo lugar, se utilizaron datos de una encuesta realizada a beneficiarios del Programa Trabajar II por el INDEC, sobre una muestra de participantes elaborada a los fines de esta evaluación, que incluía 3.500 beneficiarios, utilizando los mismos cuestionarios de la EDS.

Los resultados se resumen en las siguientes conclusiones:

El programa impidió que el 85% de los participantes cayera en el 20% de la población más pobre. El ingreso sacrificado es considerable, por lo que el ingreso neto de participar equivale a la mitad del salario de Trabajar<sup>21</sup>. La estimación del aporte del ingreso generado por la participación en el Trabajar en los ingresos familiares, señalaba que el incremento promedio (\$103) era cercano al

---

<sup>20</sup> La sigla SIEMPRO abrevia la denominación: Sistema Integrado de Monitoreo de los Programas del Estado Nacional - Ministerio de Economía -

<sup>21</sup> La evaluación estuvo a cargo de Ravaillon - 1997/2000 - Banco Mundial. Para evaluar se utilizó el método cuasi-experimental, comparación pareada que permite considerar el ingreso sacrificado por los participantes. La metodología utilizada permitió evaluar la focalización de los grupos pobres y la relación costo-beneficio.

50% del promedio del subsidio que otorgaba el programa. Es decir, la transferencia neta de ingresos a las familias no era igual al subsidio del Trabajar (\$ 200) cuando se consideraban los ingresos que los beneficiarios podían percibir en el mercado.

En el caso de los beneficiarios que se ubicaban entre el 5% más pobre de la población, la transferencia neta de ingresos se acercaba más al ingreso percibido a través del programa. Si bien en términos absolutos, los incrementos en los ingresos fueron más altos en el tercer decil, no existieron variaciones significativas entre los deciles de ingresos en que se ubicaban los beneficiarios.

Los incrementos en los ingresos para las mujeres beneficiarias fueron similares a los incrementos registrados para los hombres beneficiarios. Sin embargo, la distribución de las mujeres beneficiarias según el ingreso per capita del hogar indicó que el Programa *no estuvo orientado a las mujeres más pobres*. En efecto, mientras que más de la mitad de las familias beneficiarias se ubicaba en el decil más pobre de la población nacional, menos del 40% de los miembros de las familias de las mujeres beneficiarias se ubicaban en esos deciles. Probablemente ello reflejaba los menores salarios de las mujeres en el mercado de trabajo, lo que hacía que el subsidio del Programa Trabajar fuera más atractivo para las mujeres no pobres.

Para los jóvenes (15 a 24 años), identificados comúnmente como aquellos que están ingresando al mercado de trabajo, el incremento neto en los ingresos fue significativamente más alto que para los trabajadores de 25 a 64 años. No obstante, la distribución de incrementos entre los beneficiarios más pobres fue mayor para los trabajadores de 25 a 64 años, cerca del 60% proviene de los deciles de ingresos más bajos.

Asimismo, se concluyó que para que el Programa fuera más eficiente era necesario tener más apoyo de ONG y municipalidades, como así también mayor transparencia en la información.

### ***Evaluación del Programa Trabajar III***

Este Programa se instaló como otra etapa del Programa TRABAJAR y se orientó en la misma línea, atender las situaciones de emergencia ocupacional, contribuyendo a disminuir el impacto provocado por la pérdida de ingresos como consecuencia del desempleo abierto

Como resultado de las evaluaciones del Programa TRABAJAR II se realizaron ajustes de diseño y procedimientos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa. El ajuste del diseño se orientó en dos perspectivas: por una parte, asegurar la focalización hacia los hogares más pobres y por otra fortalecer la pertinencia y calidad de los proyectos financiados, garantizando el impacto sobre la población más vulnerable.

En este caso los resultados fueron los siguientes:

Se financiaron cerca de 26.500 proyectos por un monto a cargo del Programa de US\$ 383 millones de dólares. A los efectos de establecer un criterio equitativo y transparente de asignación de recursos por provincia, se definió una distribución porcentual teniendo en cuenta la participación de la población beneficiaria - trabajadores desocupados en situación de pobreza – por jurisdicción.

Durante el desarrollo del Programa se incorporaron 464.102 beneficiarios que realizaron proyectos de construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura social comunitaria, destinada a poblaciones de bajos recursos. Para la ejecución de estos proyectos se comprometieron



\$ 400.808.280 destinados al pago de las ayudas económicas no remunerativas mensuales a los beneficiarios del Programa.

Si se realiza un análisis de la totalidad de los proyectos realizados por TRABAJAR III según tipología, se observa que: se ejecutó la mayor cantidad de proyectos en el tipo infraestructura de desarrollo - que comprende proyectos de vialidad urbana, caminos secundarios, mejoramiento de pequeños proyectos de riego en áreas pobres y defensas hidráulicas- representando casi el 34% del total. Estos proyectos son más intensivos en mano de obra y en consecuencia requieren un menor nivel de inversión por parte de los organismos responsables.

Al mismo tiempo, el Programa participó de manera significativa en las áreas pobres desarrollando infraestructura sanitaria, aportando agua potable, desagües cloacales, núcleos húmedos, entre otros. Estos proyectos representaron casi el 23% del total, destacando que tienen un alto impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de pobreza.

Otros proyectos que tuvieron importante impacto fueron los de infraestructura social. Se incluyen en esta tipología la refacción, construcción y mejoramiento de áreas destinadas a la atención de la salud, la educación, asistencial y comunitaria. Este tipo de obras ha permitido fortalecer o crear estructura en un importante número de localidades. La participación en el programa resultó con el 22%.

También es importante mencionar los 2.719 proyectos de vivienda que se realizaron con el Programa, representando el 11% de la totalidad de los mismos. Los proyectos del Programa TRABAJAR III tuvieron una duración promedio de 4.5 meses, un costo cercano a los \$15.000 y cada uno benefició a aproximadamente 17 personas.

Cada proyecto podía ser presentado para ser ejecutado por organismos públicos, nacionales, provinciales o municipales y organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro con personería jurídica debidamente acreditada. Algo más del 60 % de las presentaciones estuvieron a cargo de las municipalidades, y el 22 % fueron realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Los organismos provinciales también participaron en el cofinanciamiento de los proyectos y sólo aparecen como ejecutores directos de un 10% de los mismos, esto debido a que los recursos eran transferidos a los Municipio u ONG.

Algunos de los proyectos lograron una eficiente articulación con otros Programas Sociales nacionales y provinciales destinados a población vulnerable o en situación de pobreza lo cual potenció el éxito de su ejecución. Entre las experiencias exitosas puede mencionarse la articulación con el programa Manos a la Escuela del Ministerio de Educación; con los programas de vivienda social como el de Emergencia Hídrica – BID y Programa 17 de MDS y la vinculación con el Programa de Seguridad alimentaria – PROHUERTA - que promovía el desarrollo de huertas comunitarias.

En cuanto a la evaluación fue de características similares que las del PTII y con relación a éste se encontró que el 78% de los beneficiarios se encontraban en el quintil más bajo de ingresos, como así también que los hogares eran beneficiados con la transferencia de ingresos que realizaba el Programa y que no resultaba inmediato el proceso de sustitución de ingresos una vez que dejaban el mismo. Esto dependía de las condiciones del mercado de trabajo. El estudio informa que los beneficiarios lograban un reemplazo parcial de los ingresos durante los primeros seis meses,

aproximadamente un cuarto de la ayuda económica transferida por el programa alcanzando un reemplazo del 50% de los ingresos transferidos al cabo de un año.

En lo que se refiere a la estimación del grado de cumplimiento de los objetivos del Programa relacionados con la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada, así como con el énfasis puesto en la orientación social de los proyectos, se concluyó que el nivel de cumplimiento de los programas no fue total y ni de igual realización en todas las provincias; mientras que en los municipios la ejecución fue elevada y contribuyó al desarrollo local.

No obstante, el Programa TRABAJAR III tuvo logros importantes tales como llegar a los hogares más pobres impactando positivamente sobre sus niveles de ingreso, y haber concretado la realización de pequeñas obras de infraestructura social y comunitaria en todas las provincias y en casi la totalidad de departamentos del país. Estas observaciones permitieron mejorar la gestión, adiestrar al personal que gestionaba los proyectos y, fundamentalmente, corregir efectos no deseados, pero al mismo tiempo se concluyó que en la medida que el Programa se expandía se perdía en la calidad del mismo.

### ***PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR***

Este Plan, del cual ya se presentaron ciertas características, se inició el 4 de enero de 2002, para dar respuesta a la grave situación social de ese momento. El objetivo fue el de dar ayuda económica - \$150 -, a las Jefas y Jefes de Hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deberán realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación. Actualmente, el 84% de ellos cumplen con esta condición.

Los órganos ejecutores del Plan pueden ser organismos públicos o privados que estén inscriptos en los Consejos Consultivos, que a su vez se constituyen en entes de control y monitoreo. Su particularidad reside en que están conformados por representantes gubernamentales, sindicales, de la sociedad civil, del sector empresario y del confesional. Actualmente, existen 22 Consejos Consultivos Provinciales y 1.883 Consejos Consultivos Municipales. Este año se crearon Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas que están conformados por representantes de las diferentes comunidades indígenas.

Dada la magnitud de la cobertura del Plan y la función social que cumple, su implementación ha promovido numerosos estudios que han aportado, desde perspectivas diferentes, criterios sobre el funcionamiento, el rol y el futuro de tan importante intervención. A continuación se describen los principales resultados y las objeciones a la continuidad de ésta política activa<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Los trabajos consultados fueron: Roca et al, 2003; Costés et al, 2003; Pautassi et al 2003; Monza y Giacometti, 2003 .

### *Alcances del PJ y JH*

La información que arrojó el seguimiento del Plan ha permitido conocer que los beneficiarios del mismo son pobres o indigentes que en su mayoría han tenido trayectoria laboral relacionada con actividades del sector informal realizadas a través de autoempleo o como cuenta propia; casi el 65% tienen secundario incompleto y el 17% no finalizó la instrucción primaria; el 69,3% son mujeres y, según datos de la EPH, el 37,3% son menores de 30 años. Su implementación, tal como se podía suponer, tuvo incidencia directa sobre los niveles de desempleo y pobreza. Así, en octubre de 2002 la tasa de ocupación aumentó en 2.5 pp con relación a mayo del mismo año pudiéndose identificar que nueve de cada diez de esos nuevos puestos de trabajo provenían del PJ y JH. A su vez la tasa de desocupación pasó del 21,5% al 17,8% y por otra parte la prestación de \$150 otorgada a los beneficiarios permitió reducir las brechas de pobreza e indigencia.

Si bien el PJ y JH ha sido un freno al proceso de exclusión, como política activa es cuestionada y entre los interrogantes más fuertes que surgen se plantea si su carácter no tiende a ser el de una política pasiva. Así mismo, su continuidad, pertinencia del órgano ejecutor, costo-beneficio de aplicación y su implicancia en el funcionamiento del mercado de trabajo, son otros de los puntos que se debaten. En este sentido se sostiene por un lado, que el Plan más que un programa de empleo transitorio es una acción re-distributiva donde la prestación laboral es puesta en discusión. Por otro, se lo visualiza como un Seguro de Desempleo paralelo debido a las barreras que se imponen en Argentina, como en el resto de los países de Latinoamérica, al ingreso a este "beneficio". También se discute la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo remunerado: el ingreso básico ciudadano, universal e incondicional, pagado efectivamente por fuera de la esfera de la producción, y están quienes afirman que los beneficios que asigna el Plan no alcanzan para definir el reconocimiento de un derecho social tal como se enuncia en sus objetivos, ya que tan sólo es una manera de transferir ingresos.

Otras observaciones surgen del presunto incumplimiento de las condiciones que se requieren para ser beneficiario y por la falta de controles en la implementación; o bien por el carácter no redistributivo que tienen los \$150 que se otorgan en función a las fuentes de financiamiento. Asimismo se cuestionan por una parte el perfil netamente asistencial del plan y por otra, se plantea que son escasas las transferencias que otorga y que no debiera existir un límite, como el que actualmente existe, para continuar ingresando como beneficiario.

A pesar de estos planteos, hay coincidencias en apreciar que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue una buena estrategia ante la emergencia que significó la grave crisis económica, política, institucional y social de fines del 2001. Actualmente, desde la esfera del gobierno, se busca la manera de reafirmar el componente laboral del programa por sobre su lado asistencial. En este sentido se prevé desarrollar tres líneas de acción, por un lado transformar el plan en un subsidio a la economía social, con el plan *Manos a la Obra* que promueve microemprendimientos; por otro se busca incorporarlo al plan de obras públicas, con un esquema de porcentajes obligatorios en cada licitación y la tercer línea es el plan de reinserción laboral y reconversión productiva, que tiende al mantenimiento de puestos en un caso y a dar ayuda a PyMEs que no tienen capital de trabajo en el otro. La forma de ayudarlas es el subsidio de \$ 150.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista al Ministro de Trabajo, Diario La Nación, 31/08/2003

En cuanto a las evaluaciones comentadas en este título cabe reflexionar si los estudios de impacto, como los que evaluaron los resultados del Plan Joven y de los Programas TRABAJAR, resultan suficientes para apreciar en toda su magnitud la implicancia de estas políticas. Si bien la información que brindaron los estudios realizados permitió mejorar aspectos puntuales de la gestión de los planes, otros enfoques, tanto a nivel macro como desde distintas perspectivas, contribuirían a complementar y ampliar el nivel de análisis. Por ello, pareciera conveniente explorar el criterio sobre “buenas prácticas” en el campo de las políticas de empleo que actualmente se impone en la Unión Europea<sup>24</sup>. Las mismas suponen que la evaluación debe realizarse desde el diseño de los programas para luego medir resultados, es decir ex ante y ex post, y que es beneficioso trabajar con criterios transdisciplinarios.

#### ***2.1.4. Fondos para la Creación de empleo Transitorio***

El Fondo Nacional de Empleo, como ya se mencionó, fue creado por la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, promulgada 1991. El Título VIII - Del financiamiento -, Capítulo 1, en los Artículos 143 a 149, especifica que el Fondo se compone con contribuciones de los empleadores y aportes del Estado.

En cuanto al financiamiento, en muchos casos no fue exclusivamente del Fondo Nacional de Empleo sino que también se contó con aportes provenientes de las provincias, los municipios y de otros entes del Estado Nacional; como así también con préstamos del Bando Mundial como en el caso del Plan Trabajar o, con presupuesto nacional, tal como especifica Art. 19 del Decreto 565/02 que delega en la Secretaría de Hacienda la responsabilidad de cumplir los compromisos que permitan ejecutar el Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Según datos del Ministerio de Economía, en el informe sobre Gasto Social consolidado, el crédito para la función TRABAJO pasó de ser en 1997, de \$327.648.927 a \$3.751.032.708, en el 2003. De acuerdo a la Ley de Presupuesto de este año, el Ministerio de Trabajo tiene un crédito total de \$4.700.222.189, discriminado de siguientes forma: Promoción y Asistencia Social \$447.108.975; Seguridad Social \$502.080.506 y la diferencia el monto ya especificado para la partida destinada a Trabajo.

#### ***2.1.5. Apoyo al Sector Informal***

En lo que se refiere al sector informal, la Ley 24.013/1, Título III – De la promoción y defensa del empleo, Capítulo 4 – Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales<sup>25</sup>, estableció expresamente las modalidades de asistencia y promoción. En los artículos 90 al 94, se plantea como objetivo mejorar la productividad y gestión económica y definir programas que acompañen la creación de micro y pequeñas empresas; cooperativas de trabajo programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.

<sup>24</sup> Peer Review programme 2000, <http://peerreview.almp.org>.

<sup>25</sup> La norma define como "actividades informales" a aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, o bien presenten otras características asimilables según lo establezca dicho consejo.

Del mismo modo se fijan acciones como acciones de fomento tales como: simplificación registral y administrativa; asistencia técnica, formación y reconversión profesional, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito; prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo. Como así también se da intervención directa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la evaluación de los proyectos que se incluyan en estos programas.

En cumplimiento de lo cual se ejecutaron desde el MTSS los siguientes programas: Apoyo a la Reconversión Productiva: Microempresas (1995/1999); Emprender (1996/1997); y Emergencia Laboral -empleo productivo local (2000). De igual forma desde el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa, como así también desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Federal de Inversiones, se desarrollaron acciones focalizadas a promover y asistir al sector informal.

Para el seguimiento y en apoyo de los distintos programas se crearon entes ad hoc, como las Secretarías de la Producción en estados provinciales y municipios, que procuraron alentar, mediante la captación y administración de fondos, proyectos cooperativos o microemprendimientos. Cuestión que tuvo resultados desiguales, en la medida que el éxito de los mismos estaba vinculado con la existencia o no de una cultura asociativa y con el seguimiento y soporte del desarrollo de las actividades que se iniciaban. Algunos programas lograron, mediante el principal componente que fue el crédito, consolidar propuestas que generaron empleo, y alentaron el desarrollo de acciones de fomento al emprendedurismo. Sin embargo, en otros casos como en el de las cooperativas de trabajo el resultado fue en ciertos casos negativo, ya que en muchos establecimientos se aplicaron como estrategias para reducir costes laborales, con el consiguiente perjuicio de quienes se desempeñaban en los mismos como asalariados, a quienes se les daba la "oportunidad de asociarse" como forma de conservar el puesto de trabajo. (Rearte, et al 1996)

#### ***2.1.6. Incentivos Legales para Promover la Contratación de Trabajadores***

En la misma Ley Nacional de empleo de 1991, en el Título III – De la promoción y defensa del empleo, el Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo en los Artículos 21 a 26, se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo.

De este modo, la promoción del empleo vino de la mano de nuevas formas de contratación las denominadas "Modalidades Promovidas": Contrato como medida de Fomento de Empleo, Contrato por Lanzamiento de Nueva Actividad, Contrato de Práctica Laboral, y Contrato de Trabajo - Formación, de duración determinada con régimen de promoción de empleo. Las cuales fueron derogadas posteriormente por la Ley 25.013. Por Modalidades Especiales de Fomento del Empleo dirigidas a la contratación de trabajadores mayores de 40 años, mujeres, personas con discapacidad, y ex - combatientes de Malvinas, de duración determinada (6 meses a 2 años), con régimen de promoción de empleo (reducción del 50% de las contribuciones a la seguridad social), y sin indemnización a la finalización del contrato. (Derogado por la Ley 25.013) y por la creación del Contrato de Aprendizaje no laboral, dirigido a jóvenes de 14 a 25 años, con una duración de 3

meses a 2 años, con cobertura de salud y ante riesgos del trabajo únicamente. (Derogado por la Ley 25.013).

El criterio que se sustentaba era que los elevados costos laborales argentinos eran un freno a la incorporación de nuevos trabajadores e impedía a la empresa modernizar la planta de personal por las características que revertía el despido. Sin embargo, el efecto no fue en el sentido enunciado, los nuevos contratos redujeron entre 50% y 100% las contribuciones a la seguridad social, con el impacto que ello sobrellevó en el sistema de jubilaciones y pensiones y, por otra parte, no hay evidencias que la norma haya contribuido a crear trabajo. Si bien, entre los años '95 y '98, tal como se describe en la primera parte del estudio, hubo recuperación de la tasa de ocupación, el empleo que se generó, tal como se argumentó, fue de baja calidad según evidencia el aumento de la precarización y de la subocupación demandante. (Roca, E. 2001; Beccaria, L. 1999; Beccaria y Galín, 2002)

### ***2.1.7. Seguro de Desempleo***

En el campo de la protección el Seguro de Desempleo es la manifestación más importante de políticas pasivas, en Argentina su aplicación se remonta a 1967 fecha en que se introduce en el convenio colectivo de los trabajadores de la construcción. Con la sanción de La Ley de Trabajo del '91 se fijó una prestación por desempleo de cobertura restringida que protege a los trabajadores desempleados del sector formal de casi las ramas productivas, ya que explícitamente quedan excluidos los trabajadores/as de servicios domésticos y rurales. La Prestación se otorga a los trabajadores en relación de dependencia, bajo Ley de Contrato de Trabajo, que hayan sido despedidos por motivos ajenos a su voluntad, como por ejemplo: despido sin justa causa o por quiebra del empleador y que tengan un mínimo de aportes al Fondo Nacional de Empleo. Los contenidos de la norma se expresan en el -Título IV De la protección de los trabajadores desempleados, Capítulo Único – Sistema integral de prestaciones por desempleo, Artículo 155: seguro transitorio por desempleo y fueron reglamentados por los decretos 2726/91 y 739/92.

Desde su aplicación el Seguro de Desempleo - SD - fue operado por la Administración Nacional de Seguridad Social - ANSeS - a través de 125 oficinas en todo el territorio. Aunque inicialmente no hubo interrelación entre esta repartición y las oficinas de empleo en la medida que el control se hizo necesario se implementó desde la Secretaría de Empleo (Dirección Nacional de Promoción del Empleo) - Unidad Seguro de Desempleo, una estrecha comunicación ya que a través de las Agencias Territoriales y en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral se centralizó y coordinó el operativo, determinando las suspensiones y/o extinciones para notificar luego al ANSeS.

Como requisitos para acceder al SD se fijó que el beneficiario debía estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral, haber aportado durante 12 meses al Fondo Nacional de Empleo durante los últimos 3 años del cese del contrato y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. El seguro brinda desde entonces una prestación monetaria de hasta el 60% de los últimos ingresos que haya percibido el asalariado, la misma decrece con el objeto de alentar la búsqueda de empleo y junto a es monto se abonan asignaciones familiares, prestaciones médico asistenciales y se reconocen prestaciones extraordinarias como pago por nacimiento, matrimonio y adopciones. Asimismo, durante el período que dure el Seguro se computan las prestaciones previsionales. Como la duración de la prestación depende del período de cotización ésta puede

variar entre cuatro y doce meses. Los fondos de financiamiento provienen del Fondo Nacional de Empleo, aportes de créditos internacionales, rentas generales y reducciones impositivas.

Según la información difundida, en octubre de 2002, cobraron el Seguro 210.000 personas lo cual significó un crecimiento del 60% con relación al año anterior. Cabe señalar que por definición no pueden acceder a éste beneficio, quienes fueron trabajadores no registrados y están desempleados, ni tampoco corresponde a los empleados de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal; a los empleados de los Institutos Privados de Educación y los docentes de las Universidades Privadas. También están excluidos aquellos empleados que se encuentren inscriptos bajo el Régimen de Monotributo. En cuanto a los empleados de la construcción, quienes fueron precursores en la implementación de esta prestación, también se suman a los que expresamente quedan excluidos de la misma.

Pese a que el Seguro de Desempleo enuncia como objetivo amparar a los trabajadores que quedan fuera del mercado de trabajo, debido a su orientación tendiente a la reinserción y a la composición de las prestaciones, no se encuadraría como una política estrictamente pasiva tal como se conocieron en los países de la OCDE, donde ya casi al inicio de la década se planeó reorientar progresivamente éste tipo de políticas hacia políticas activas. Si bien el SD tiene la relevancia de mitigar la carencia de ingresos durante el período de búsqueda de trabajo, los problemas de financiamiento ocurridos en el país, acrecentados por la reducción de aportes patronales y el aumento del número de la desocupación, han producido una caída en el monto promedio de las prestaciones y, fundamentalmente, es un instrumento sumamente limitado ya que sólo tuvieron acceso a percibir las el 7% de la población desocupada del último año.

### ***2.1.8. Enfoque de Género***

La participación de la mujer en Argentina ha aumentado considerablemente en la última década, la tasa de actividad en 1990 era del 27,4% y en el 2002 subió al 33,4%, sin embargo, la calidad de esa participación está en relación con el nivel educativo alcanzado. Si bien son más las mujeres que con altos niveles de educación ingresan al mercado laboral como ocupadas, en el decil más pobres se ubican las que tienen menos educación y más desempleo. No obstante, otras dimensiones que son inherentes a los estudios de género, tales como la segregación y la discriminación, muestran una mejor posición relativa del país en la región. Un indicador de ello es la brecha de ingresos que se ubica en el 14% para todos los trabajadores y en el 13% entre los asalariados, (Actis Di Pasquale y Atucha, 2003).

Ante esta realidad, tanto los programas de formación como de empleo que se implementaron y los que están vigentes destinaron muchas de sus actividades a la inserción de la mujer de los sectores más demandante o están enfocados exclusivamente hacia ellas. El menú de oferta está compuesto por los siguientes programas: Servicios de orientación laboral para la mujer - SOLAM - que se coordinó entre el MTSS y el Consejo Nacional de la Mujer; Servicios Comunitarios; el Plan Jefas y Jefes de Hogar y FORMUJER

FORMUJER, tal como está presentado en las propuestas de acción del MTESS, es una iniciativa regional que cuenta con el financiamiento del BID-FOMIN y la coordinación técnica de CINTERFOR-OIT, que es la responsable de asistir técnicamente a los programas nacionales y garantizar la construcción conjunta de metodologías y productos. Junto a Argentina, participan del

mismo Bolivia y Costa Rica. Los objetivos del Programa son: i) generar condiciones favorables para la participación igualitaria de las mujeres en la formación técnica-profesional; ii) elevar el nivel técnico así como la gama de opciones de capacitación que se ofrecen a las mujeres trabajadoras; iii) ajustar la oferta de capacitación y formación a las demandas actuales del mercado de trabajo; iv) diseminar los modelos y las metodologías desarrollados.

Las principales líneas de acción son: revisión con enfoque de género de perfiles, currículas y materiales didácticos de especialidades; análisis del mercado de trabajo local y sectorial; consulta y vinculación con actores del mundo del trabajo para definir necesidades, actualizar ofertas y realizar prácticas en ámbitos laborales; transferencia de metodologías para incorporar la dimensión de género en los procesos formativos; desarrollo de proyectos piloto de formación para validar materiales (orientación, formación y práctica laboral); estrategias de apoyo a participantes para la formación; sensibilización, promoción y diseminación y articulación y coordinación con programas afines. En este programa se enfatiza con la necesidad de mejorar la situación de las mujeres pobres por su doble condición, de género y clase, factores que aumenta la exclusión. Estas acciones resultan impostergables si tan sólo se tiene en cuenta que según los datos del censo del 2001, el 45% de las mujeres en edad de trabajar - 13.600.000 - han alcanzado a completar el nivel primario de educación y cerca del 4% son analfabetas.

### ***3. Perspectivas de la problemática y las políticas***

A lo largo del trabajo se ha podido reconstruir un escenario donde determinados enfoques que orientaron el modelo de crecimiento de los noventa, si bien tuvieron como resultado controlar los efectos hiperinflacionarios, restablecer confianza, disminuir la brecha tecnológica y competir mejor frente a la apertura de los mercados, no llegaron a producir el anunciado "efecto derrame" y con ello generar el bienestar que prometían. Las argumentaciones acerca del fracaso de estas políticas son múltiples y contrapuestas, pero más allá de toda confrontación, la situación actual requiere atender la aguda problemática de quienes resultaron excluidos. Sin que la agenda de lo urgente impida pensar a largo plazo.

En trabajos recientes (Beccaria et al, 2003 y Monza, 2002) se han hecho especulaciones, sobre la base del crecimiento del empleo con relación al crecimiento del producto, a mediano y largo plazo. Aunque los autores coinciden que el crecimiento no es suficiente para generar bienestar y mejorar la cuestión social, se acepta también que este dilema no puede resolverse sin la recuperación de los indicadores macroeconómicos

De los ejercicios realizados puede concluirse que aún cuando se produzca un crecimiento del PBI del 4,5%, los índices de desempleo serían similares a los actuales y solo bajarían si se da una acelerada expansión de la producción agregada. Otras proyecciones, como las realizadas por el MTESS, permiten estimar que en el contexto de una fase de recuperación con el actual patrón de crecimiento y mientras no se toque algunos cuellos de botella de la economía real, la elasticidad empleo-producto puede llegar a ser de 0,62<sup>26</sup>. Con un promedio de crecimiento de 5% anual la tasa

---

<sup>26</sup> En este caso en el trabajo de Daniel Kostzer (2003) la elasticidad Empleo/Producto es analizada con el método de descomposición de Chenery que permite evaluar la contribución al crecimiento del PBI en tres componentes básicos: demanda doméstica, sustitución de importaciones y exportaciones. La creación de empleo es analizada en relación al sector que lidera el crecimiento .



de empleo puede crecer en 3,1% anual. De mantenerse la tasa de actividad (PEA/PT) este crecimiento puede redundar en bajas de la desocupación superiores a 1,2 pp anuales.

Si se tiene en cuenta que en los noventa la creación de empleo fue del orden de 150.000 puestos de trabajo por año y que esa magnitud no respondió a las necesidades de la oferta, tal como indican las tasas de desocupación y subocupación demandante, el desafío actual es mayor y de compleja resolución. Sin embargo, como se afirmó inicialmente, la situación ocupacional es el resultado del ritmo y el patrón de crecimiento que orienta el funcionamiento de la economía y ese sentido existen indicios de recuperación, ya que en el primer trimestre de 2003 se crearon puestos de trabajo para aproximadamente 325.000 trabajadores.

Por otra parte, se debe considerar que la gravedad actual y futura está relacionada tanto con la cantidad como con la calidad de empleo. Si se tiene en cuenta que el aumento del empleo no registrado implica la baja de aportes al sistema previsional, en el futuro, tal como pronostican las proyecciones realizadas, un reducido porcentaje de los mayores de 60 años tendrá seguridad social (Roca, E., 2001). La nueva *cuestión social*, ha venido de la mano del desempleo y precarización lo cual implica que no sólo para revertir el desamparo actual y por venir deberá crecer el empleo, sino también mejorar las condiciones en que se hace. (Rosanvallon, 1995; Castel, 1999)

#### ***En síntesis:***

Suponer que la *gran transformación* hacia la modernización de Argentina sólo acarrearía problemas de transición llevó a pensar a los dirigentes que administraron el país en el último decenio que pasado los momentos duros de la reestructuración, el empleo volvería a niveles de equilibrio. En función de esa lógica las "políticas de empleo" junto a las políticas asistenciales, fueron diseñadas para corregir las distorsiones en el encuentro de oferta y demanda, superar las fallas de información, y así mejorar las tasas de desempleo friccional. Del mismo modo, la capacitación o recalificación buscó mejorar los atributos personales y actualizar las calificaciones que resultaban obsoletas para las nuevas formas de organización y producción.

Con estos criterios, se diseñó un nuevo esquema de regulación laboral donde queda claro que los objetivos eran moderar las fases recesivas del ciclo económico mediante acciones como la generación de empleo transitorio, disminución de los costos laborales, fomentar la inserción de grupos vulnerables y, entre otras estrategias, apuntalar a pequeñas y medianas empresas. Con igual finalidad, se buscó contener el desempleo legal a través de la creación del Fondo Nacional de empleo y del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.

El esquema puesto en práctica, siguiendo a Samaniego (op.cit), estuvo así relacionado con la aplicación de **Políticas Laborales** que influyeron en el marco y en las condiciones en que se realizaba el trabajo y que como resultado tuvieron, entre otros, el alto costo de la precarización laboral, es decir el aumento del empleo en negro -empleo no registrado- y del desfinanciamiento de la seguridad social.

Con el diseño de **Políticas de Mercado de Trabajo** se pusieron en práctica todo el menú de programas que ya se habían experimentado en países de la OCDE, tales como los Servicios Públicos de empleo, de capacitación y de creación de empleos transitorios, aparentemente sin considerar las diferencias de contextos. Estas políticas activas tuvieron como características por un lado, la simultaneidad de propuestas, la discontinuidad y al mismo tiempo el reemplazo por

programas similares; por otro, la focalización de acciones y el elevado financiamiento. Factores que contribuyeron a generar los siguientes resultados:

- Las Agencias de Colocación dejaron de prestar la función para la cual fueron ideadas ya que la cuestión del empleo evidenció estar más relacionada con la falta de vacantes laborales que con la desinformación y el desencuentro entre la oferta y la demanda. En este sentido la intervención del Estado fue centrándose en apuntalar al sector informal. No obstante, la experiencia abrió un espacio que en la actualidad quedó relegado al accionar asistencial de organizaciones de la sociedad civil, a las bolsas de trabajo de organismos del estado como las universidades y otros emprendimientos privados, enfocados a bajar los costos de la intermediación relacionado con la selección de RR HH.
- Los Programas de capacitación fueron los que más se multiplicaron, entre 1994 y 2001 se implementaron 17 programas para atender, fundamentalmente, a la población joven. La táctica en cuanto a la formación significó bajar el gasto público y tercerizar la oferta de capacitación, que anteriormente se impartía en el ámbito de escuelas profesionales, de formación técnica o de oficios. Esta función se delegó en Instituciones capacitadoras - ICAPs- que si bien tenían fiscalización estatal, no siempre brindaron la formación que se correspondía con las necesidades del ámbito donde se inscribían. Asimismo, en la medida que se restringía la demanda la formación dejó de ser una señal de garantía laboral, los índices de desocupación y precarización demostraron que aún quienes poseían mayor instrucción, igualmente tenían dificultades para insertarse en el mercado laboral.
- En cuanto a los Programas de generación de empleo, los de interés social fueron los que más se desarrollaron, se contabilizaron 14, sin incluir el Plan Jefas y Jefes de Hogar que significó un corte con los criterios de cobertura y de propósitos. Estos programas de creación de empleo directo, coordinados desde la esfera pública, se ejecutaron en forma simultánea con los de creación de empleo privado. Los de índole social tuvieron un doble objetivo, por un lado aliviar la pobreza mediante la entrega de subsidios y cobertura de salud, por otro contribuir al desarrollo local. En cuanto a los acordados con el sector privado, fueron de corta duración -entre 1 y 2 años- y su aplicación estuvo focalizada a recuperar determinados sectores y ramas de la producción, como en el caso del programa FORESTAR y el de reconversión de la Esquila. La mayor parte de los fondos de financiamiento fueron aportados por el Fondo Nacional de Empleo y cuando ingresó el respaldo internacional, como en el caso del Banco Mundial, los programas entraron en un régimen de funcionamiento distinto, al ser objeto de evaluaciones externas. Si bien éstas complementaron los seguimientos y el monitoreo que ya se venían realizando, aportaron información complementaria sobre el impacto y la focalización. Aunque otros aspectos de índole cualitativo y diversas colateralidades, efecto de la implementación de programas en la población vulnerable, no han sido estudiados como para sopesar integralmente los resultados de las intervenciones.
- El sector informal recibió especial atención como llave para la creación de empleo. Sin embargo, en los años en que se fomentó la creación de pequeñas y medianas firmas no existió el crédito ni el apoyo suficiente para generar una trama productiva sólida, que pudiera resistir la competencia de una economía abierta. En consecuencia, los emprendimientos estuvieron más ligados con autoempleo de baja productividad y micronegocios, los cuales actuaron como refugio del desempleo.

- En cuanto al Seguro de Desempleo, como política de intervención fue la menos exitosa ya que su cobertura ni siquiera cubre al 10% de los desempleados. Lejos de ser una red de contención se transformó en una herramienta de segmentación entre quienes están a un paso de la desafiliación y los que ya forman parte de la población excluida.

Resumiendo, se puede concluir que las modalidades adoptadas en los años noventa en el país no fueron pergeñadas como verdaderas **Políticas de Empleo**, ya que su definición implica un enfoque comprensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario, sólo se activaron **Políticas de Mercado de Trabajo** como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los impactos que la reestructuración institucional y económica tuvieron en el mercado de trabajo nacional.

Desde el año 2002, la crisis social aceleró la puesta en marcha de acciones de carácter universal ya que la presión sobre el mercado de laboral y el aumento de la pobreza demandaron otros enfoques, así surgió el Plan para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que se planteó como una propuesta para la emergencia. El desafío mayor es cómo superar la coyuntura, ya que si bien el crecimiento de la actividad económica puede contribuir a la creación de empleo genuino, tal como ha sucedido en el primer trimestre del presente año éste, como ya se ha sostenido, no es el único factor que tiene implicancia en la recomposición del empleo. Algunas propuestas que forman parte del debate actual, reclaman que el Estado garantice un ingreso ciudadano, lo que en términos de Rosanvallón sería "asalariar la exclusión", otras piden delegar en el Estado la función de ser un empleador de última instancia<sup>27</sup>. Sin duda, la orientación de las acciones de ahora en más deberá contemplar niveles de intervención que no sólo actúen en el mercado de trabajo, como si éste fuera igual a un mercado de bienes y productos, y se aboquen a la reconstrucción de la trama social, a superar las brechas de educación para garantizar mejores oportunidades, a recuperar las herramientas que garanticen seguridad social y a apuntalar la creación de trabajo decente como una meta que permita superar la precariedad actual de las relaciones laborales.

---

<sup>27</sup> El criterio de actuación del Estado como empleador de última instancia, es decir que asuma la función de respaldo del mercado laboral, se asocia con la que ejerce a través del Banco Central en relación al sistema financiero. El desarrollo teórico de esta propuesta fue sostenida por Jan Kregel; Wrandall Wray y Pavlina Tcherneva, disertantes en el 6º Congreso de ASET - Asociación de Estudios del Trabajo -, Buenos Aires, agosto de 2003.

## ANEXO I

### INDICADORES ECONOMICOS, DEMOGRAFICOS Y LABORALES AGREGADOS MACROECONOMICO 1990-2002

Año	PBI Tasa de crecimiento	YNBD Tasa de crecimiento	IBF/PBI En %	IBF Tasa de crecimiento	IPC Var. % prom.	Déficit Adm. Pública Nacional en % PBI	Variación Reservas Internacional (mill U\$S)	Deuda Bruta Administración Central % del PBI
	A	B	C	D	E	F	G	H
1990	(1,4)	---	13,2	(16,8)	1344%		-102,0	
1991	10,5	---	15,5	29,9	84%	-1,6%	3882,0	32,3%
1992	9,6	-	18,7	32,6	17,5%	-0,1%	3273,0	27,4%
1993	5,7	-	20,4	15,3	7,4%	1,5%	3438,0	28,0%
1994	8,0	5,7	22,8	20,7	3,9%	-0,9%	1200,9	31,3%
1995	(4,0)	(3,2)	19,9	(16,0)	1,6%	-1,9%	-439,7	33,8%
1996	5,5	5,9	20,7	8,8	0,1%	-2,8%	3882,0	36,7%
1997	8,1	7,9	19,4	15,3	0,3%	-1,4%	3273,0	34,5%
1998	3,9	3,0	19,9	6,5	0,7%	-1,8%	3438,0	37,6%
1999	(3,4)	(4,0)	18,0	(12,6)	-1,8%	-3,0%	1201,0	43,0%
2000	(0,8)	0,1	16,2	(6,8)	-0,7%	-2,1%	-439,0	45,0%
2001*	(4,4)	(4,9)	14,2	(15,7)	-1,5%	-3,8%		53,5%
2002*	(10,9)		12,0	(36,1)	26%			

Columnas A-B: fuente Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Secretaría de Programación Ministerio de Economía (PBI hasta 95 a precios del 86, a partir del 96 a precios del 93) -Columnas C-D: fuente Dirección Nacional de Programación Económica - Columna E: fuente INDEC - Columna F: fuente Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía -Columna G: fuente INDEC

### IMPORTACIÓN POR USO ECONOMICO Años 1989/2001 – Miles de Dólares

Uso	Bienes de capital	Bienes intermedios	Combustibles y lubricantes, básicos y elaborados	Piezas y accesorios para bienes de capital	Bienes de consumo	Vehículos automotores	Resto	Total general	Tasa anual de variación
1989	744.968	2.157.841	365.457	700.481	220.822	6.576	7.049	4.203.194	-21,0%
1990	635.572	2.069.108	321.955	690.947	330.344	11.738	17.001	4.076.665	-3,0%
1991	1.435.027	3.419.183	452.057	1.236.583	1.514.164	202.206	16.051	8.275.271	103,0%
1992	3.089.685	4.745.576	415.808	2.596.578	3.204.808	792.881	26.418	14.871.754	79,7%
1993	4.112.144	5.062.519	386.701	2.811.638	3.526.585	849.129	34.797	16.783.513	12,9%
1994	6.006.195	6.242.230	606.360	3.400.561	3.906.512	1.398.813	29.585	21.590.255	28,6%
1995	4.745.635	7.219.950	809.472	3.373.217	3.173.777	774.814	24.817	20.121.682	-6,8%
1996	5.606.863	8.407.640	844.654	4.108.140	3.582.995	1.199.348	12.170	23.761.809	18,1%
1997	7.717.934	10.094.610	970.214	5.541.024	4.535.786	1.564.017	26.599	30.450.184	28,1%
1998	8.499.893	10.017.704	852.83	5.521.410	4.833.587	1.627.909	23.984	31.377.360	3,0%
1999	6.748.017	8.353.922	730.24	4.197.254	4.501.017	956.66	21.138	25.508.157	-18,7%

2000	5.924.233	8.442.636	1.034.845	4.448.578	4.608.664	798.83	22.656	25.280.485	-0,9%
2001*	4.182.335	7.342.938	841.23	3.406.668	3.997.814	534.96	15.178	20.321.132	-19,6%

**EXPORTACIÓN POR GRANDES RUBROS AÑOS 1989/2001\* MILES DE DÓLARES**

Rubro/ Año	Productos Primarios	Manufacturas de Origen Agropecuario	Manufacturas de Origen Industrial	Combustibles y energía	Total general	Tasa anual de variación
1989	1.958.164	4.091.947	3.185.874	343.285	9.579.271	4,9%
1990	3.175.006	4.828.036	3.364.322	985.168	12.352.532	29,0%
1991	3.301.214	4.927.398	2.983.452	765.721	11.977.785	-3,0%
1992	3.500.225	4.829.406	2.823.437	1.081.880	12.234.949	2,1%
1993	3.270.899	4.932.338	3.678.901	1.235.619	13.117.758	7,2%
1994	3.735.286	5.805.937	4.646.791	1.651.200	15.839.213	20,7%
1995	4.815.947	7.473.665	6.504.099	2.169.398	20.963.108	32,3%
1996	5.817.130	8.439.345	6.465.650	3.088.593	23.810.717	13,6%
1997	5.704.700	9.104.624	8.334.657	3.286.874	26.430.855	11,0%
1998	6.603.338	8.761.960	8.624.275	2.444.125	26.433.698	0,0%
1999	5.144.423	8.193.164	6.965.659	3.005.389	23.308.635	-11,8%
2000	5.345.558	7.863.597	8.229.990	4.901.884	26.341.029	13,0%
2001*	6.093.659	7.445.764	8.289.283	4.781.350	26.610.056	1,0%

**INDICADORES DE INGRESOS REALES 1990 / 2002**

Variaciones porcentuales anuales

Años	Salario medio real 1995=100	Salario Privado	Salario Público	Salario mínimo real 1995=100
<b>1990</b>	89,4	-	-	88,2
<b>1991</b>	95,8	-	-	64,6
<b>1992</b>	100,5	-	-	54,9
<b>1993</b>	106,5	-	-	105,5
<b>1994</b>	107,5	114,4	120,8	101,6
<b>1995</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>1996</b>	96,7	97,2	96,3	99,9
<b>1997</b>	96,7	101,8	94,9	99,6
<b>1998</b>	99,2	104,7	97,4	99,0
<b>1999</b>	97,7	103,8	95,8	100,8
<b>2000</b>	96,9	104,5	94,4	101,5
<b>2001</b>	95,9	101,6	93,8	103,1
<b>2002</b>	71,0	68,1	71,8	73,2

Fuente: DGEyFPE, en base a datos de EPH-INDEC.

<b>POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL.</b>		
Total del país		
<b>Población urbana/rural</b>	<b>Año</b>	
	<b>1991</b>	<b>2001*</b>
<b>Total</b>	<b>32.615.528</b>	<b>36.223.947</b>
(1) Población urbana	28.436.110	32.352.909
Población rural (2)	4.179.418	3.871.038

(1) Se clasifica como urbana a la población en localidades de 2000 y más habitantes.  
 (2) Se clasifica como rural a la población en localidades de menos de 2000 habitantes o en campo abierto.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

<b>POBLACIÓN POR SEXO Y ESTRUCTURA PORCENTUAL.</b>		
Total de aglomerados 1992-2002		
<b>En valores absolutos</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
Varones	8.311.870	11.414.263
Mujeres	9.235.798	12.590.015
<b>Total</b>	<b>17.547.668</b>	<b>24.004.278</b>
<b>En porcentajes</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
Varones	47,4 %	47,6%
Mujeres	52,6 %	52,4%
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DGEyFPE, en base a datos de EPH-INDEC.

**SERIE DE EMPLEO, ACTIVIDAD Y DESEMPLEO TOTAL PAÍS  
1990-2002**

Año	OCUPADOS URBANOS		DESOCUPADOS URBANOS		POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA	
	Total en Miles	Tasa de empleo	Total en Miles	Tasa de desocupación	Total en Miles	Tasa de actividad
1990	S/D	36,1	S/D	7,5	S/D	39,1
1991	10.201.000	37,0	799.000	6,5	11.000.000	39,4
1992	10.474.000	37,3	793.000	7,0	11.267.000	40,0
1993	10.645.000	37,3	1.124.000	9,6	11.769.000	41,3
1994	10.694.000	36,3	1.254.000	11,5	11.948.000	41,0
1995	10.259.000	34,7	2.165.000	17,5	12.424.000	42,1
1996	10.251.000	34,3	2.065.000	17,2	12.316.000	41,5
1997	10.784.000	35,9	2.022.000	14,9	12.806.000	42,2
1998	11.433.000	36,9	1.685.000	12,8	13.118.000	42,3
1999	11.494.000	36,7	1.874.000	14,2	13.368.000	42,8
2000	11.465.000	36,2	2.044.000	15,1	13.509.000	42,6
2001	11.666.000	35,2	2.238.000	17,4	13.904.000	42,5
2002	10.968.000	34,1	2.965.000	21,5	13.933.000	42,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC

**TASA DE ACTIVIDAD Y DESEMPLEO POR GENERO 1990 – 2002**

Año	ACTIVIDAD			DESEMPLEO		
	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres
1990	39.1	51.9	27.4	7,5	7.2	7.6
1991	39.5	52.6	27.7	6.5	6.0	7.1
1992	40.0	52.8	28.5	7.0	6.5	7.7
1993	41.3	53.0	30.4	9.6	8.3	11.7
1994	41.0	53.1	29.9	11.5	10.1	13.6
1995	42.0	53.3	31.4	17.5	15.6	20.3
1996	41.5	52.8	30.7	17,2	15.8	19.4
1997	42.2	53.1	31.7	14.9	13.0	17.9
1998	42.2	53.0	32.0	12,9	11.8	14.6
1999	42.6	53.1	32.8	14,3	13.3	15.6
2000	42.6	52.6	33.1	15,1	14.1	16.4
2001	42.5	52.7	32.9	17,4	17.5	17.2
2002	42.4	51.9	33.4	21,5	20.2	18.9

Fuente: INDEC

La tasa de desocupación se calcula como el cociente entre el número de desocupados y la PEA

**INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LA POBLACIÓN  
AÑOS 1986-2002 (VALORES %)**

Periodo	Gran Buenos Aires		Total País	
	pobres	indigentes	pobres	indigentes
1986	12,7	3,5	S/D	S/D
1987	20,6	6,2	S/D	S/D
1988	32,3	10,7	S/D	S/D
1989	47,3	16,5	S/D	S/D
1990	33,7	6,6	S/D	S/D
1991	21,5	3,0	S/D	S/D
1992	17,8	3,2	S/D	S/D
1993	16,0	4,4	S/D	S/D
1994	19,0	3,5	S/D	S/D
1995	24,8	6,3	28,7	7,6
1996	27,9	7,5	31,9	9,3
1997	26,0	6,4	29,5	7,9
1998	25,9	6,9	30,1	8,5
1999	26,7	6,7	30,6	8,3
2000	28,9	7,7	32,8	9,6
2001	35,4	12,2	38,5	13,8
2002	49,7	22,7	55,2	26,2

**EMPLEO NO REGISTRADO. % DE ASALARIADOS A LOS QUE NO SE LES DESCUENTA EL APOORTE JUBILATORIO**

Año	Tasa de no registro	Tasa de no registro (excl. los Programas de empleo)
1990	25,9	...
1998	38,4	...
2002	40,6	36,7
may-03	44,8	38,4

Se toma para el cálculo del empleo no registrado a los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según Ley 24.241) y se descuentan los individuos de edad desconocida.

Fuente: DGEyFPE - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales en base a EPH (INDEC)



**SITUACIÓN OCUPACIONAL. TOTAL URBANO (EN MILLONES)  
PERIODO 1991-2001 MESES DE OCTUBRE**

	1991	2001	tasa variación
<b>Población Total</b>	28.605	32.865	1,4
Inactivos	17.250	18.940	0,9
Desocupados ocultos*	249	344	3,3
<b>PEA</b>	11.106	13.581	2
Desocupados	701	2.456	13,4
Ocupados	10.405	11.125	0,7
Subocupados horarios**	611	1.377	8,5
Sector privado	s/i	953	s/i
Sector publico	s/i	424	s/i
Subocupados no horarios***	2.941	3.363	1,3
<b>Ocupados plenos</b>	6.853	6.385	-0,7
Sector privado	s/i	4.712	s/i
Sector publico	s/i	1.673	s/i

Fuente: en base a A. Monza (2002)

\* solo completa \*\* solo del sector formal \*\*\* no incluye sobre empleo publico

**BRECHA DE EMPLEO. TOTAL NACIONAL URBANO  
1991-2001 MESES DE OCTUBRE ( EN MILLONES)**

		1991	2001
<b>PEA *</b>		11.355	13.925
Desocupación completa	Abierta	701	2.456
	Encubierta	249	344
	Subtotal	950	2.800
Desocupación parcial	Abierta	s/i	985
	Encubierta	s/i	392
	Subtotal	611	1.377
Subocupación	Informalidad urbana	2.117	2.459
	Servicio domestico	824	904
	Subtotal	2.941	3.363
Brecha de empleo	(m)	4.502	7.540
	% de la PEA	39,6	54,1

Fuente: en base a Monza (2002) \* corregida por desempleo oculto (completo)

<b>COMPOSICIÓN DE LA DESOCUPACIÓN SEGÚN ATRIBUTOS DE LOS DESOCUPADOS TOTAL URBANO 1991-2002 (EN %)</b>		
	1991	2002
<b>Tipo de desempleo</b>	100,0	100,0
Con ocupación anterior	74.6	86.3
Nuevos trabajadores	25.4	13.7
<b>Tiempo de desempleo</b>	100,0	100,0
Hasta dos meses	43.9	33.2
de 3 a 6 meses	32.2	27,0
de 7 a 12 meses	18.1	25.7
más de un año	5.8	14.1
<b>Sexo</b>	100,0	100,0
varón	58,3	59.9
mujer	41,7	40.1
<b>Grupos de edad</b>	100,0	100,0
Menor de 25 años	46.2	33,0
25 a 49 años	41.5	48.7
50 a 54 años	8.5	12.7
60 y más	3.8	5.5
<b>Posición en el hogar</b>	100,0	100,0
jefe	28.3	37.3
no jefe	71,7	62.7
<b>Máximo nivel educativo</b>	100,0	100,0
primario incompleto	12.3	9.4
Primario completo	27.0	24.9
secundario incompleto	27.2	23.5
Secundario completo	16.5	20.3
Superior o universitario	17.0	22.0

Fuente: en base a Monza (2002)

## ***ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES***

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- abarca actualmente, después de una incorporación progresiva, 31 aglomerados urbanos donde habita el 70% de la población urbana del país e incluye también un área urbano-rural: el Alto Valle de Río Negro.

La encuesta se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección, que comprende actualmente 27.000 viviendas en todo el país y produce estimaciones válidas para cada uno de los aglomerados urbanos que cubre y para su total.

**OBJETIVO GENERAL:** Caracterizar a la población del país en términos de su inserción en la estructura socioeconómica.

Para alcanzar este objetivo la Encuesta define las siguientes coberturas temáticas:

- \* Características Habitacionales, \* Demográficas, \* Laborales, \* Educativas,
- \* Ingresos, \* Migraciones.

**Periodicidad:** El relevamiento se realizó desde sus inicios dos veces en el año: mayo y octubre. En los años 1998 y 1999 ante el requerimiento de mayor frecuencia se intercaló una onda en el mes de agosto. El Alto Valle de Río Negro se releva en marzo y septiembre, por ser marzo época de cosecha y septiembre etapa de receso. En 1998, se intercaló una onda adicional en junio. La frecuencia puntual de las dos salidas anuales, sólo alterada en las oportunidades mencionadas, se aplicó hasta la onda de mayo de 2003. Desde entonces la EPH es un relevamiento continuo.

**Semana de referencia:** Es la semana calendario completa que precede a la iniciación del relevamiento. Las estimaciones de las Tasas relativas a la situación ocupacional se refieren a las condiciones existentes en la semana de referencia.

### **Definiciones básicas**

**Población económicamente activa:** La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

**Población desocupada:** Se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. Corresponde a Desocupación Abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral (también relevadas por la EPH) tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, a los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, a los ocupados en puestos por debajo de la remuneración vital mínima o en puestos por debajo de su calificación, etcétera.

**Población subocupada visible:** Se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y desean trabajar más horas. Comprende a todos los ocupados en empleos de tiempo reducido: incluye, entre otros, a agentes de la Administración Pública

Provincial o Municipal, cuyo horario de trabajo ha sido disminuido y están dispuestos a trabajar más horas.

**Población subocupada demandante:** Se refiere a la población subocupada que además busca activamente otra ocupación.

**Población subocupada no demandante:** Se refiere a la población subocupada que no está en la búsqueda activa de otra ocupación.

**Tasa de actividad:** Calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

**Tasa de empleo:** Calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total. Se difunde a partir de abril de 1983 a fin de completar la información sobre el mercado de trabajo.

**Tasa de desocupación:** Calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

**Tasa de subocupación horaria:** Calculada como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa.

**Tasa de subocupados demandantes:** Calculada como porcentaje entre la población de subocupados demandantes y la población económicamente activa.

**Tasa de subocupados no demandantes:** Calculada como porcentaje entre la población de subocupados no demandantes y la población económicamente activa.

## ANEXO II

### SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES NORMAS<sup>28</sup> (1990 - 2002)

Esta compilación es de autoría de Miguel Herrera, MTESS. Fue publicado en Cappelletti, Beatriz - compiladora -, (2003): "Exclusión Social en el Sistema de Relaciones Laborales: el caso argentino, 1990-2002". XII Encuentro Latinoamericano del Grupo Bologna, Castilla La Mancha, Turín. Universidad de Bologna, sede Buenos Aires.

#### Relaciones Individuales

Normas	Institutos y Medidas Comprendidas
Ley Nº 24.013 (Ley Nacional de Empleo) - 1991 -	Creación de cuatro "Modalidades Promovidas" de contratación: Contrato como medida de Fomento de Empleo, Contrato por Lanzamiento de Nueva Actividad, Contrato de Práctica Laboral, y Contrato de Trabajo-Formación, de duración determinada con régimen de promoción de empleo (reducción del 50% al 100% de las contribuciones a la seguridad social). Fueron derogadas posteriormente por la Ley 25.013.
	Nueva regulación del contrato de temporada, del contrato eventual, y para empresas de servicios eventuales.
	Denuncia de los Convenios OIT sobre el trabajo nocturno de las mujeres Nº 4, y Nº 41, y derogación del artículo 173 de la Ley de Contrato de Trabajo sobre la misma materia.
	Modificación del régimen de indemnizaciones por despido injustificado, incluyendo topes.
	Regulación complementaria del salario mínimo vital y móvil. Creación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.
	Establecimiento de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral.
	Régimen de sanciones por empleo no registrado y creación del Sistema Único de Registro Laboral.

<sup>28</sup> No se han considerado normas administrativas "reglamentarias", conexas con las materias tratadas que por su alcance no sólo desnaturalizaron el espíritu de la norma de grado superior, sino que en algunos casos, se constituyeron en cuasi normas legislativas, con su consecuente impacto. Tal es el caso de los Decretos 1334/91 y complementarios en materia de negociación colectiva, o los Decretos 446/00 y complementarios en materia de desregulación del Sistema de Obras Sociales y reforma del Sistema Nacional de Seguro de Salud.

<p><b>Ley N° 24.465</b> (Ley de Fomento del Empleo) - 1995 -</p>	<p>Creación del Período de Prueba para los contratos por tiempo indeterminado, con una duración de 3 meses, extensibles a 6 meses mediante convenio colectivo, mediante el cual se puede extinguir la relación laboral sin expresión de causa y sin derecho a indemnización. Durante ese período se eximió de aportes y contribuciones para el sistema de jubilaciones, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y al Fondo Nacional de Empleo. (Derogado por la Ley 25.013)</p>
	<p>Creación de la Modalidad Especial de Fomento del Empleo dirigido a la contratación de trabajadores mayores de 40 años, mujeres, personas con discapacidad, y ex - combatientes de Malvinas, de duración determinada (6 meses a 2 años), con régimen de promoción de empleo (reducción del 50% de las contribuciones a la seguridad social), y sin indemnización a la finalización del contrato. (Derogado por la Ley 25.013)</p>
	<p>Creación del Contrato de Aprendizaje no laboral, dirigido a jóvenes de 14 a 25 años, con una duración de 3 meses a 2 años, con cobertura de salud y ante riesgos del trabajo únicamente. (Derogado por la Ley 25.013)</p>
	<p>Creación del Contrato a Tiempo Parcial con prestación de servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana o al mes, inferiores a las dos terceras partes de la jornada habitual de la actividad.</p>
<p><b>Ley N° 24.467</b> (Estatuto para la PyME - Régimen Especial de relaciones de trabajo para la Pequeña Empresa) - 1995 -</p>	<p>En las pequeñas empresas el Preaviso se computa a partir del día siguiente al de su comunicación por escrito, y tiene una duración de 1 mes cualquiera fuere la antigüedad del trabajador, sin integración del mes de despido. Esta medida rige exclusivamente para los trabajadores contratados a partir del 23/03/95.</p>
	<p>Celebración de las modalidades promovidas reguladas por la Ley N° 24.013, en el ámbito de la pequeña empresa sin habilitación previa mediante negociación colectiva y sin indemnización al cumplimiento del contrato. (Derogado por la Ley 25.013)</p>

<b>Ley N° 25.013</b> (Reforma Laboral) - 1998 -	<p>Laboralizó el Contrato de Aprendizaje, convirtiéndolo en una modalidad de plazo determinado, y derogó el régimen regulado por la Ley N° 24.465.</p>
	<p>Creó una nueva modalidad de pasantías, denominándola Contratos de Pasantías. Dicha modalidad se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1227/01, el cual establece que estos contratos de pasantías son los celebrados entre un empleador privado y un estudiante de 15 a 26 años que se encuentre desocupado, no tiene carácter laboral y tiene por finalidad la formación profesional de los pasantes. La duración es de 3 meses a 2 años.</p>
	<p>Derogó el régimen de Período de Prueba establecido por la Ley N° 24.465, reemplazándolo por un nuevo régimen, el cual fue posteriormente derogado por la Ley N° 25.250.</p>
	<p>Derogó las Modalidades Promovidas de contratación dispuestas por la Ley 24.013 y la Modalidad Especial de Fomento del Empleo establecida por la Ley N° 24.465.</p>
	<p>Modificó el régimen de Preaviso para contratos de trabajo celebrados a partir del 03/10/98. Determinando que los plazos para preavisar son: a) Por el trabajador: 15 días, b) Por el empleador, para una antigüedad de: Más de 30 días y hasta 3 meses: 15 días; más de 3 meses y hasta 5 años: 1 mes; y más de 5 años: 2 meses. Dichos plazos corren a partir del día siguiente al de la notificación, sin integración del mes de despido. La indemnización por omisión se aplica sobre la base de estos plazos.</p>
	<p>Redujo la indemnización por despido injustificado para contratos de trabajo celebrados a partir del 03/10/98. El cálculo es de 1/12 del sueldo, por cada mes o fracción mayor a 10 días. Mínimo: 2/12 del sueldo. La base no puede exceder 3 veces el promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo aplicable. El Ministerio de Trabajo fija las escalas.</p>
	<p>Redujo la indemnización por despido por fuerza mayor o falta de trabajo para contratos de trabajo celebrados a partir del 03/10/98. El cálculo es de 1/18 del sueldo por cada mes o fracción mayor a 10 días. Mínimo: 2/18 del sueldo.</p>
	<p>Creó la indemnización por despido discriminatorio para contratos de trabajo celebrados a partir del 03/10/98, fundado en motivos de raza, sexo o religión, donde la prueba está a cargo de quien invoque la causal. El cálculo es el mismo que para la indemnización por despido injustificado incrementado un 30%, excluyendo la base de 3 veces el promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo aplicable.</p>
	<p>Modificó la indemnización por despido indirecto para contratos de trabajo celebrados a partir del 03/10/98, a los cuales según el caso, les corresponderá las indemnizaciones por omisión de Preaviso y por despido injustificado, o por despido discriminatorio.</p>
<p>Modificó el artículo 30 de la Ley 20.744 sobre responsabilidad solidaria en subcontrataciones.</p>	
<b>Ley N° 25.250</b> (Reforma Laboral) - 2000 -	<p>Modificó el Período de Prueba para los contratos por tiempo indeterminado, estableciendo para empresa en general una duración de 3 meses extensible a 6 meses mediante negociación colectiva, y para las pequeñas empresas 6 meses extensibles a 1 año mediante convenio colectivo. Durante el período existen cotizaciones ordinarias a la seguridad social y se puede extinguir la relación laboral sin expresión de causa y sin derecho a indemnización. Derogó el régimen establecido por la Ley N° 25.013.</p>

### Relaciones Colectivas

Normas	Institutos y Medidas Comprendidas
<b>Ley N° 24.013</b> (Ley Nacional de Empleo) - 1991 -	<p>Obligación de negociar sobre: incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo, sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores, regímenes de categorías y la movilidad funcional, mejora de la productividad, modalidades promovidas de contratación, reestructuración productiva, mecanismos de información. (La falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias, no impide la homologación del convenio)</p>
	<p>Modificación del artículo 198 de la Ley de Contrato de Trabajo, posibilitando la reducción de la jornada máxima legal, y el establecimiento de métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio, mediante la negociación colectiva.</p>
	<p>Establecimiento del procedimiento de Reestructuración Productiva en empresas públicas o sectores de actividad afectados por reducciones significativas del empleo, mediante el cual se puede convocar a la comisión negociadora del convenio aplicable, para negociar sobre programas de gestión preventiva del desempleo en el sector; las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo; y medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados.</p>
	<p>Creación del Procedimiento Preventivo de Crisis empresaria. El mismo se tramita ante el Ministerio de Trabajo, por el empleador o por la asociación sindical representativa de los trabajadores afectados, con carácter previo a la comunicación empresaria de realizar suspensiones o despidos colectivos, fundados en razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas. Dicho procedimiento, consiste en que las partes negocien voluntariamente, un compromiso preventivo de conflictos que trate de amortiguar los efectos de las medidas que adoptarán las empresas. Si se arribara a un acuerdo, el mismo se eleva a consideración del Ministerio, el cual podrá homologarlo con la misma eficacia que un convenio colectivo. De no existir acuerdo, una vez vencidos los plazos del procedimiento, las partes quedan en libertad de acción para adoptar las medidas legítimas que correspondan.</p>



<p><b>Ley N° 24.467</b> (Estatuto para la PyME - Régimen Especial de relaciones de trabajo para la Pequeña Empresa) - 1995 -</p>	<p>Para el ámbito de la pequeña empresa, el convenio de ámbito superior al de empresa podrá modificar la condición referida al número de 40 trabajadores definida en esta ley, con las limitaciones establecidas en el Decreto 146/99.</p>
	<p>En las actividades en las que no existiera un convenio específico para las pequeñas empresas, el Ministerio de Trabajo deberá prever que en la constitución de la representación de los empleadores en la comisión negociadora, se encuentre representado el sector de la pequeña empresa.</p>
	<p>Faculta la disponibilidad colectiva del régimen de extinción del contrato de trabajo para el ámbito de la pequeña empresa.</p>
	<p>Faculta la disponibilidad colectiva sobre las formalidades, requisitos, aviso y oportunidad de goce de la licencia anual ordinaria para el ámbito de la pequeña empresa.</p>
	<p>Faculta la disponibilidad colectiva en la negociación para el ámbito de la pequeña empresa del fraccionamiento de los períodos de pago del sueldo anual complementario.</p>
	<p>Posibilita que el empleador de pequeñas empresas pueda acordar con la representación sindical signataria del convenio colectivo la redefinición de los puestos de trabajo correspondientes a las categorías determinadas en los convenios colectivos de trabajo.</p>
	<p>Las pequeñas empresas, cuando decidan reestructurar sus plantas de personal por razones tecnológicas, organizativas o de mercado, podrán proponer a la asociación sindical signataria del convenio colectivo la modificación de determinadas regulaciones colectivas o estatutarias aplicables.</p>
	<p>La entidad sindical signataria del convenio colectivo y la representación de la pequeña empresa pueden acordar convenios colectivos de trabajo para el ámbito de estas últimas.</p>
	<p>La organización sindical podrá delegar en entidades de grado inferior la negociación para el ámbito de la pequeña empresa.</p>
	<p>Limitación de la ultraactividad de los convenios colectivos para el ámbito de la pequeña empresa. Si no mediare estipulación convencional en contrario, los convenios para este ámbito, se extinguirán de pleno derecho a los 3 meses de su vencimiento.</p>
<p>Se establece como requisito para la homologación por parte del Ministerio de Trabajo que los convenios colectivos de ámbito superior contengan un capítulo específico que regule las relaciones laborales en la pequeña empresa, salvo que en la actividad se acreditara la existencia de un convenio colectivo específico para las pequeñas empresas.</p>	
<p>Los convenios colectivos de trabajo para pequeñas empresas, durante el plazo de su vigencia, no pueden ser afectados por convenios de otro ámbito.</p>	
<p><b>Ley N° 24.522</b> (Régimen de Concursos y Quiebras) - 1995 -</p>	<p>La apertura del concurso preventivo deja sin efecto los convenios colectivos vigentes por el plazo de 3 años, o el de cumplimiento del acuerdo preventivo, el que fuere menor. Durante dicho plazo las relaciones laborales se rigen por los contratos individuales y la Ley de Contrato de Trabajo. La concursada y la asociación sindical correspondiente pueden negociar un convenio colectivo de crisis por el plazo del concurso preventivo, y hasta un plazo máximo de 3 años.</p>
	<p>En relación con los efectos de la quiebra sobre el contrato de trabajo, la ley establece que los convenios colectivos de trabajo relativos al personal que se desempeñe en el establecimiento o empresa del fallido, se extinguen de pleno derecho respecto del adquirente, quedando las partes habilitadas a renegociarlos.</p>

<p><b>Ley N° 25.250</b> (Reforma Laboral) - 2000 -</p>	<p>Faculta al Ministerio de Trabajo para establecer el alcance de representatividad en las unidades de negociación, cuando estas excedan el ámbito de una o varias empresas<sup>29</sup>. Actualmente según el texto de la Ley 25.250, la atribución de la representación que debe efectuar el Ministerio, no podrá exceder la que posean el grupo de empleadores que hubieran expresado su voluntad de integrar la unidad de negociación. Asimismo, cuando se constituya una unidad de negociación que incluya a más de un empleador entre los cuales se encuentren pequeñas empresas el convenio colectivo deberá incluir un capítulo específico para ese ámbito, y deberá acreditarse que ha sido negociado por sus propios representantes.</p>
	<p>Deroga el principio de ultraactividad legal “sine die” establecido en la Ley N° 14.250.</p>
	<p>Establece un procedimiento de renegociación de los convenios colectivos ultraactivos (rondas negociales ‘75 y ‘88)</p>
	<p>Atribuye facultades delegables al Ministerio de Trabajo en materia de autoridad de aplicación de la Ley 14.250. Actualmente según el texto de la Ley 25.250, el Ministerio puede celebrar convenios con las provincias y con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos de delegar total o parcialmente dicha facultad, en la constitución de la unidad de negociación que no exceda el límite de la jurisdicción.</p>
	<p>Establece un procedimiento de representación sindical en la negociación por empresa.</p>
	<p>Establece un procedimiento de representación sindical en la negociación de ámbito menor: Delegación, primacía del ámbito menor de negociación, y procedimiento para la solución conflictos entre organizaciones de diferentes grados (descentralización).</p>
<p><b>Ley N° 25.250</b> (Reforma Laboral) - 2000 -</p>	<p>Establece un orden de prelación de los convenios colectivos privilegiando a los convenios por empresa.</p>
	<p>Establece un procedimiento de exclusión de empresas del convenio de ámbito superior por razones económicas</p>
	<p>Establece un procedimiento de regulación del principio de negociar de buena fe y del deber de información en distintos supuestos de negociación: Para empresas con más de 40 trabajadores, para negociaciones encuadradas en Procedimiento Preventivo de Crisis, y para negociaciones de Convenios de Crisis previstas en la ley 24.522 (Concursos y Quiebras). Consecuentemente instituye el deber de confidencialidad de la información. Crea un procedimiento y régimen de multas por rehusarse a negociar (práctica desleal).</p>
	<p>Establece un procedimiento para determinar el consentimiento de la comisión negociadora haciendo prevalecer la posición de la mayoría (simple) conforme la legitimidad y aptitud representativa, y teniendo en cuenta las facultades del Ministerio de Trabajo para decidir sobre cuestiones de representatividad.</p>
	<p>Promueve la opción (de común acuerdo), para la elección de medios alternativos de solución de conflictos durante las negociaciones, además del previsto en la Ley 14.786.</p>
	<p>Crea la obligación de presentar anualmente el Balance Social a empresas que ocupen a más de 500 trabajadores, conteniendo información relativa a condiciones de trabajo y empleo, costo laboral y prestaciones sociales a su cargo.</p>
	<p>Promueve mecanismos coactivos de resolución de conflictos colectivos a través de mediadores públicos o privados.</p>
	<p>Establece la obligación de cubrir servicios mínimos (esenciales) durante los conflictos colectivos (huelga).</p>
<p>Derogó las leyes 16.936 y 20.638 de arbitraje obligatorio.</p>	

<sup>29</sup> En esta línea, el Decreto 105/2000 de cuestionada constitucionalidad facultó al MTEySS, a resolver los conflictos de encuadramiento convencional.

## Seguridad Social

Normas	Institutos y Medidas Comprendidas
<p style="text-align: center;"><b>Ley N° 24.013</b> (Ley Nacional de Empleo) - 1991 -</p>	<p>Reducción del 50% al 100% de las contribuciones a la seguridad social para las modalidades promovidas de contratación. (Derogadas por la Ley 25.013)</p>
	<p>Creación del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo. Consiste en una prestación dineraria, vigente desde el 26 de diciembre de 1991, para trabajadores cuya relación laboral se haya regido por la Ley de Contrato de Trabajo y que se encuentren en situación legal de desempleo. Quedan fuera de la cobertura los trabajadores de la construcción, agrarios, del servicio doméstico, de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, de establecimientos privados de enseñanza y de universidades privadas.</p> <p>La prestación se calcula tomando la mitad de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los últimos 6 meses trabajados, cuyo importe no puede superar los \$300 ni ser inferior a \$150. Si el beneficiario tiene cargas de familia, percibe además, las asignaciones familiares que le correspondan durante la vigencia de la prestación. La duración del beneficio está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y cotizado al Sistema de Seguridad Social - Fondo Nacional de Empleo - en los últimos 3 años anteriores a la finalización de la relación laboral que dio origen a la situación legal de desempleo (la cobertura es de 4 meses como mínimo y de 1 año como máximo).</p>
	<p>Creación del Fondo Nacional de Empleo cuyo objetivo principal es financiar las prestaciones por desempleo. Está constituido con contribuciones de los empleadores y aportes del Estado Nacional.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Ley N° 24.241</b> (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) - 1993 -</p>	<p>El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones se encarga de la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, y está compuesto por dos regímenes: uno colectivo basado en el reparto y otro de capitalización individual. El régimen colectivo otorga prestaciones definidas y el de capitalización individual otorga una combinación de prestaciones definidas y prestaciones no definidas. El régimen de reparto es financiado por cotizaciones patronales, aportes de los trabajadores y subsidios fiscales; otorga prestaciones definidas y su administración es pública. El régimen de capitalización comprende a su vez dos componentes: el primero de reparto (es el mismo régimen anterior) y el segundo de capitalización plena e individual. En cuanto al financiamiento, el régimen de capitalización es financiado con los aportes de los asegurados (cotización definida), su administración está en manos de instituciones privadas (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones - AFJP) y otorga una prestación no definida que complementa la prestación básica otorgada por el régimen de reparto. El nuevo sistema, además aumentó la edad para acceder a la jubilación ordinaria.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Ley N° 24.463</b> (Ley de Solidaridad Previsional) - 1995 -</p>	<p>Las prestaciones tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos. Estableció criterios de ajuste, según índices, respecto de la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a su promulgación.</p>
	<p>Limitó los beneficios previsionales públicos a la disponibilidad de recursos presupuestarios.</p>
	<p>Determinó topes máximos para las prestaciones y disminuyó las prestaciones que en ese momento superaban los \$3.100 aplicando una escala.</p>

<b>Ley N° 24.463</b> (Ley de Solidaridad Previsional) - 1995 -	Eliminó el ajuste semestral de los beneficios, limitándolo a las disponibilidades de presupuesto.
	Posibilitó que los beneficiarios que decidan continuar en actividad, puedan hacerlo sin perder el cobro de sus beneficios pero aportando obligatoriamente, sin que ello implique mejoras en sus haberes jubilatorios. Dichos aportes se destinan al Fondo Nacional de Empleo.
	Facultó al Poder Ejecutivo para establecer reducciones a las contribuciones al sistema de seguridad social.
	Establece el pago de deudas previsionales mediante bonos.
	En caso de reclamo judicial al Estado por parte de un beneficiarios, las costas se dividen en ambas partes. El pago, en caso de sentencia a favor del beneficiario, queda supeditado a las disponibilidades presupuestarias del Estado.
<b>Ley 24.557</b> (Ley de Riesgos del Trabajo) - 1995 -	Todos los empleadores, tanto del sector público como privado, están obligados por la Ley sobre Riesgos del Trabajo a contratar un seguro para sus trabajadores con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo. Dichas aseguradoras brindan las prestaciones derivadas de los accidentes y enfermedades profesionales. El régimen limita la posibilidad de demandas a los empleadores por la vía civil. Se reemplazó la reparación mediante indemnizaciones únicas, por un sistema de prestaciones periódicas.
<b>Ley N° 24.714</b> (Régimen de Asignaciones Familiares) - 1996 -	Fijó topes de sueldo bruto para poder acceder a las prestaciones, eliminó algunas asignaciones, modificó los requisitos para el cobro del beneficio, y modificó el sistema de financiamiento.
<b>Ley N° 25.250</b> (Reforma Laboral) - 2000 -	Creó un régimen de promoción para nuevas contrataciones por tiempo indeterminado con reducciones en las contribuciones al régimen de seguridad social que van desde el 33,33% al 50% de las cotizaciones ordinarias.

**ANEXO III**

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información suministrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación

**Tabla 1- POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN -secuencia cronológica-**

<b>Programas de Capacitación MTSS</b>	<b>Propósito</b>	<b>Duración</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Costo</b>	<b>Cobertura aproximada de personas</b>	<b>Población objetivo</b>
PRONAPAS	Capacitar mediante pasantías	1/1/1994 al 31/12/1995	Fondo Nacional de Empleo/Cooperación Internacional/Empresas	\$200 p/pasante U\$S 23 millones	55.000	Desocupados: jóvenes de 16 a 24. Cesantes de más de 45 y Mujeres
Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Jóvenes	Capacitación y entrenamiento	1/1/1994 al 1/12/2000	Préstamo del BID	U\$S 165 millones	121.000	De 14 a 35 años Primaria/secundaria incompletas Desocupados pobres
Capacitación Ocupacional	Capacitación y entrenamiento	1/1/1995 al 1/1/1996	Fondo Nacional de Empleo	S/D	S/D	Desocupados de 35 a 55 años
Aprender	Contrato de aprendizaje Ley 24.465	1995/1997	Fondo Nacional de Empleo/Cooperación Internacional/Empresas	S/D	S/D	jóvenes de 14 a 25 sin formación
Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Microempresas	Capacitar en gestión empresaria	1/1/1995 al 1/1/1999	Préstamo del BID/ Aporte estatal	U\$S 13 millones	12.000	De 21 a 55 años Secundaria completa No pobres
Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Imagen	Adecuación del perfil laboral a las exigencias del mercado	1/1/1995 al 1/1/1997	Préstamo del BID	U\$S 3,3 millones	75.000	De 16 a 35 años Primaria/secundaria incompletas Desocupados pobres
Capacitación para el Empleo	Capacitación y entrenamiento	1/1/1996 al 1/12/1996	Fondo Nacional de Empleo	U\$S 3 millones	2.000	De 25 a 55 años Desocupados

Emprender	Capacitación inicial para nuevos emprendimientos	1/1/1996 al 1/1/1997	Fondo Nacional de Empleo	U\$S 3 millones	6.000	Personal demandado por microempresas
Régimen de Crédito Fiscal	Capacitar mediante la inversión de empresas o asociaciones	1/1/1996 al 1/1/1997	Presupuesto General de la Administración Nacional	U\$S 26 millones	117.000	Beneficiarios de las instituciones de capacitación
Programa de Reconversión Laboral	Capacitación y entrenamiento para agentes del estado	1/1/1996 al 1/1/1997	Cooperación Internacional	S/D	S/D	Agentes del estado cuyos cargos fueron suprimidos por la reforma del Estado
Proyectos Especiales de Capacitación	Capacitación para un sector o rama de actividad	1/1/1997 al 1/12/1997	Fondo Nacional de Empleo	S/D	S/D	De 35 a 55 años Trabajadores o directivos de PyMEs y/o desocupados
Talleres Protegidos de Producción I y II	Capacitación y entrenamiento	1997/2001	Ley 24.452	\$5 millones	3.900	Personas con discapacidades
Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes- Proyecto Joven	Capacitación y entrenamiento	1/1/1997 al 1/1/2002	Préstamo del BIB/Tesoro Nacional	\$ 40 millones	36.000	De 16 a 35 años Primaria/secundaria incompletas/desocup. pobres
Programas de capacitación para apoyar el empleo	Recalificación de la fuerza laboral de sectores o regiones en crisis	1/1/1998 al 1/12/1998	Fondo Nacional de Empleo/Proempleo	S/D	S/D	Trabajadores de sectores y/o regiones en crisis Beneficiarios de programas de empeo
Capacitación laboral para un sector o rama laboral	Incrementar las competencias y la productividad	1/1/1998 al 1/12/1998	Fondo Nacional de Empleo	U\$S18 millones	13.000	De 35 a 55 años Desempleados de larga duración con trayectoria laboral en el sector de actividad del proyecto
Capacitación e intermediación laboral	Capacitación y entrenamiento	1999/2001	Ley 24.452	\$ 4.2 millones	3.000	Personas con discapacidad

**Tabla 2- POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO: PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL -secuencia cronológica-**

<b>Programas de Desarrollo Institucional MTSS</b>	<b>Propósito</b>	<b>Duración</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Costo</b>	<b>Cobertura aproximada de personas</b>	<b>Población objetivo</b>
Talleres Ocupacionales	Promover el fortalecimiento de capacitación laboral	Primera etapa 1/1/1995 al 1/1/1998 Vigente	Fondo Nacional de Empleo/Cooperación internacional	\$ 300 mil por Taller Total: \$3,2 millones	6.800	Decupados y ocultos con relación a la orientación de la capacitación de cada TO
Consejos de Formación Profesional	Mejorar la calidad y costos de la formación profesional	Desde 1998 Vigente	BID/Contraparte nacional	S/D	N/C	Plan Piloto
Programa de certificación de competencias laborales -experiencia piloto-	Desarrollar sistema de competencias/Modernizar los servicios de capacitación	1/3/2001 Plazo 36 meses Vigente	BID/Fondo Multilateral de Inversiones-FOMIN	U\$S 7,4 millones	N/C	Plan piloto sectorial
FORMUJER	Fortalecimiento de la Formación de Mujeres de Bajos Ingresos	2001 Plazo 36 meses Vigente	BID/CINTERFOR	U\$S 1 millón	Primera etapa 750	Mujeres de bajos recursos

**Tabla 3- POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO: PROGRAMAS DE EMPLEO DE INTERES SOCIAL -EDyT**

<b>Programas de Empleo de Interés social- ED y T MTSS y/o SDS</b>	<b>Propósito</b>	<b>Duración</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Costo</b>	<b>Cobertura aproximada de personas</b>	<b>Población objetivo</b>
Programa Intensivo de Trabajo-PIT-	Empleo público transitorio	1993/1994	Fondo Nacional de Empleo	\$185 millones	105.000	Desocupados de larga duración
Programa de Asistencia Solidaria-PROAS-	Generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública	1/1/1994 al 12/1/1995	Fondo Nacional de Empleo/MTSS/SDS/ Adm Pcial.	\$87 millones	46.000	Jefes de Hogar desocupados de larga duración pobres
Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-	Generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública	1995	Fondo Nacional de Empleo/MTSS/SDS/Adm. Pcial.	US\$ 23 millones	21.000	Jefes de Hogar desocupados de larga duración pobres de baja calificación
Programa ASISTIR	Generación de empleo transitorio para jóvenes	1995	Fondo Nacional de Empleo	US\$ 6 millones	28.000	Jóvenes desocupados de hasta 25 años
Programa Trabajar	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	1/1/1996 al 31/12/1996	Fondo Nacional de Empleo	US\$127millones	176.000	Desocupados/as que no estén en otros programas ni tengan SD el 50% de ellos debe ser único sostén y tener 2 personas a cargo
Servicios Comunitarios	Generación de empleo transitorio para desocupados/as	1996/1997	Fondo Nacional de Empleo	US\$56 millones	94.000	Desocupados/as que no estén en otros programas ni tengan SD
Desarrollo de Empleo Local	Empleo público transitorio a nivel local	1/1/1997 Vigente	Organismos: provinciales, municipales, no gubernamentales que convengan con la SE y CL	S/D	S/D	Trabajadores desocupados con perfiles críticos definidos a nivel local
Programas Especiales de empleo	Empleo público transitorio	1/1/1997 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo	\$30 millones	40.000	Desocupados de regiones en crisis



Servicios Comunitarios II	Generación de empleo transitorio para desocupados vulnerables	1/1/1998 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo/Adm. provinciales	\$ 30 millones	40.000	Desocupados/as que no estén en otros programas ni tengan SD
Programa Trabajar II	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	1/1/1997 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo	US\$ 268 millones	300.000	Desocupados pobres
Programa Trabajar III	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	1/1/1998 al 31/12/1999	Fondo Nacional de Empleo/Banco Mundial	US\$ 303 millones	420.000	Desocupados pobres de comunidades con mayor pobreza relativa
Programa de Emergencia Laboral: 1. Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios)	Empleo directo en proyectos de servicios Sociales y Comunitarios	2000	Fondo Nacional de Empleo	S/D	S/D	Desocupados pobres
2. Productivo 2.1 Autoempleo 2.2 Microemp. 2.3 Consorcios productivos locales	Promover la inserción laboral en proyectos productivo					
3. Crear Trabajo 3.1 Autoempleo 3.2 Microemprens 3.3 Consorcios productivos locales	Promover la inserción laboral en proyectos productivo	2001				
Plan Jefas y Jefes de Hogar	Empleo transitorio que procura brindar ayuda económica y garantizar el derecho familiar de inclusión social.	2002 Vigente	Retención de Exportaciones/Creditos internacionales	US\$ 1778,4 millones	2.300.000	Jefas o jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad

**Tabla 4- POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO: PROGRAMAS DE EMPLEO PRIVADO**

<b>Programas de Empleo Privado MTSS</b>	<b>Propósito</b>	<b>Duración</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Costo</b>	<b>Cobertura aproximada de personas</b>	<b>Población objetivo</b>
Programa de Promoción de empleo Privado para PyMEs-PEP/PyMEs	Reinserción laboral de ex trabajadores de PyMEs	1/1/1994 al 31/12/1995	MTSSS/Empresas	U\$S 95 millones	74.000	Desocupados de PyMEs
Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila	Capacitación y entrenamiento	1/1/1995 al 24/8/1996	Fondo Nacional de Empleo	U\$S 17 millones	54.000	Ocupados pobres
Programa Nacional de Forestación Intensiva - FORESTAR	Promover la ocupación transitoria/Aumentar la masa forestal	1/1/1995 al 31/12/1997	Fondo Nacional de Empleo/Organismos ejecutores	U\$S 17 millones	30.000	Desocupados
Programa de Movilidad Geográfica	Financiar el desplazamiento de trabajadores de temporada	1/1/1996 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo	S/D	S/D	Desocupados registrados en Agencias Públicas de Colocación
PROEMPLEO	Promover el empleo privado indeterminado	1/1/1997 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo/Empresas	S/D	S/D	Desocupados entre 38 y 44 años de zonas o sectores en crisis
Programa Nacional de Forestación Intensiva - FORESTAL	Promover la ocupación transitoria/Aumentar la masa forestal	1/1/1998 al 31/12/1998	Fondo Nacional de Empleo/Organismos ejecutores	U\$S 3 millones	3.000	Desocupados radicados en áreas rurales
PROEMI	Promoción al empleo privado	1/1/1999 al 1/1/2000	Fondo Nacional de Empleo	S/D	S/D	Sector de la Construcción

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO -Fuente MTSS**

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		
Sector Algodonero JUN-01 / MAY-04	Estado Municipal, Provincial y Nacional	Federación Agraria Argentina Sociedad Rural Argentina CONINAGRO CRA FAS Unión de pequeños productores del Chaco MAF DEPROA Asociación de Desmotadores Algodoneros Argentinos	UATRE STADYCA SETIA Asociación Obrera Textil	<p>Brindar asistencia financiera al sector. Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Autorizar la utilización de los saldos acreedor s/ IVA, como garantía de créditos en el sistema financiero. Exención del Imp. a los Ingresos Brutos (etapa primaria y ventas)<sup>30</sup> Disminución sustancial del costo de la energía eléctrica. Eliminación de todo impuesto a la cosecha mecánica<sup>31</sup>. Reducción del costo de los peajes en rutas provinciales<sup>32</sup>. Eliminar el empleo no registrado.</p>	<p>Enmarcarse dentro de la estrategia del Programa Integral Algodonero y las tecnologías recomendadas por el INTA. Preservar los niveles de empleo existentes hasta el 31/03/02 Mejorar los sistemas de determinación de la calidad comercial. Propiciar políticas activas tendientes a reactivar el sector y estimular la creación de puestos de trabajo. Impulsar medidas tendientes a eliminar tasas municipales. Entre los sectores firmantes de este acuerdo se Crea una Mesa de Acuerdo Procompetitivo de la Actividad Algodonera, enfatizando, entre otros, en el Desarrollo de un sistema de capacitación para asistentes de campo, productores y profesionales.</p>

<sup>30</sup> La Prov. de Santa Fe, adhiere con el siguiente alcance: El beneficio se circunscribe al Impuesto que pudiera corresponder tributar por la producción de las exportaciones o plantas radicadas en la jurisdicción.

<sup>31 31</sup> La Prov. de Santa Fe deja estos beneficios sujetos a las limitaciones presupuestarias y ad referendum de la Honorable Legislatura provincial.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	Gobierno	Empresario	Sindical		
Productores de Calzado, Textil e Indumentaria MAY-01 / MAR-03	Estado Nacional, Provinciales, De la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,	Cámara de la Industria del Calzado Cámara de la Industria del Calzado (Cba) Cámara de la Industria del Calzado (Sta Fe), Federación de Industrias Textiles de la Argentina Federación Argentina de la Industria de la Indumentaria Federación de Cámaras de Lavaderos de Ropa, Limpierías Asociación de Lavaderos Mecánicos de Ropa	Unión de Trabajadores de la Industria del Calzado de la R.A. (UTICRA), Asociación Obrera Textil (AOT), Sindicato de Empleados Textiles de la Industria y Afines (SETIA), Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido y Afines (FONIVA), Asociación de Trabajadores de la Moda e Imagen en la Publicidad (AMA), Unión de Cortadores de Indumentaria (UCI), Unión Obreros y Empleados Tintoreros, Sombrereros y Lavaderos (UOETSyL)	Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Autorizar la utilización de los saldos acreedor s/ IVA, como garantía de créditos en el sistema financiero. Combatir la evasión de impuestos, el contrabando y la falsificación en el sector Establecer una línea de financiación con el Programa de Tasas que administra la SEPYPME. Exención del Imp. a los Ingresos Brutos(etapa industrial y ventas) Eliminación de tasas municipales	Se dictarán normas que faciliten la reconversión y reinserción prioritaria dentro del sector, de ex -trabajadores de la actividad desocupados. Preservar los niveles de empleo existentes hasta el 31/03/03 Fijar un plazo no inferior a 6meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la renovación de las convenciones colectivas de trabajo. Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad. Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un programa de Formación Profesional, para el sector del calzado, textil e indumentaria. Celebrar un convenio específico (dentro de los 30 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP. Crear políticas activas tendientes a reactivar esta industria y estimular la creación de puestos de trabajo.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		
PRODUCTORES DE BIENES DE CAPITAL - METALURGIA MAY-01 / MAR-03	Estado Nacional, Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,	Asociación de Industriales Metalúrgicos de la R. A. Confederación de la Industria Metalúrgica Arg.	Unión Obrera Metalúrgica de la R.A. Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la R.A.	Incremento del reintegro a las ventas locales de bienes de capital Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Reducción del IVA a la venta de bienes de capital a 10% Autorización de la utilización de los saldos acreedor s/ IVA, como garantía de créditos en el sistema financiero. Mantenimiento de la línea de créditos del Banco de la Nación Argentina para bienes de capital. Reglamentación del Decreto de Compre Nacional dentro de un plazo no superior a los sesenta días. Exención del Imp. a los Ingresos Brutos (etapa industrial y ventas). Eliminación de tasas municipales	Se dictarán normas que faciliten la reconversión y reinserción prioritaria dentro del sector, de ex -trabajadores de la actividad desocupados. Preservar los niveles de empleo existentes hasta el 31/05/02 En materia de negociación colectiva, la parte empresaria y sindical, fijan un plazo no inferior a 6 meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la renovación de las convenciones colectivas de trabajo. Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad. Reglamentación del Decreto de Compre Nacional dentro de un plazo no superior a los sesenta días. las partes empresarias y sindicales, con la participación del gob. nacional, convienen en diseñar y ejecutar un programa de formación profesional , para el sector metalúrgico. celebrar un convenio específico (dentro de los 30 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de fp. Crear políticas activas tendientes a reactivar esta industria y estimular la creación de puestos de trabajo.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		

<p>INDUSTRIA AUTOMOTRIZ  JUN-01/DIC-03</p>	<p>Estado Nacional Estados Provinciales Cdad. Buenos Aires</p>	<p>Asociación de Fábricas Arg. de Componentes. Asociación de Fábricas. Asociación de Industriales Metalúrgicos de la R.A. Centro de Industriales Siderúrgicos. Cámara de la Industria Química y Petroquímica. Cámara de la Industria del Neumático. Asoc. de Concesionarios de Automóviles.</p>	<p>Unión Obrera Metalúrgica. Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor. Asoc. de Supervisores de la Ind. Metalmecanica Sindicato Unico de Trabajadores del Neumático Argentino</p>	<p>Disminución de los costos registrales de los vehículos Okm y de transferencia de vehículos usados a no mas del 1% del precio del vehículo. Eliminación del impuesto interno del 4% para automóviles que superen los \$22.000. Disminución de la alícuota del IVA al 10,5 para ventas de autos Okm destinados a taxis y remises registrados. Crédito Fiscal IVA s/ compra, locación y reparación de automóviles. Exención del pago del impuesto al endeudamiento empresario. Exención del pago del impuesto a la renta mínima presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pago de los aportes patronales. Reintegración del 6% de las compras de autopartes nacionales. Creación de mecanismos para que los saldos a favor del IVA puedan utilizarse como garantía de créditos en el sistema financiero. Intensificación del control técnico vehicular obligatorio Promoción de líneas de crédito a tasas preferenciales destinadas a camiones y buses, Exención del pago del Imp. a los Ingresos Brutos (etapa industrial y ventas) Toma de medidas tendientes a eliminar tasas municipales. Reducción del valor de la patente</p>	<p>Reducir los precios de venta al público por todo concepto para vehículos nacionales y para importados. Reducir los precios de venta a las terminales en el equivalente al 100% de la reducción de costo por la eliminación de impuestos distorsivos. Preservar los niveles de empleo existentes hasta el 31/12/01. Proveer un financiamiento para la compra de vehículos Okm, con una tasa no superior al 10% anual Incrementar la integración de autopartes nacionales. Fijar un plazo no inferior a 6 meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la actualización de las convenciones colectivas de trabajo Vigentes. Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un Programa de Formación Profesional para el sector automotriz, destinado a incrementar la capacitación y el nivel de calificación de los trabajadores desocupados. Celebrar un convenio específico (dentro de los 30 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP.</p>
--	--	---	---	---	--





**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		
INDUSTRIA MADERERA  JUN-01 / DIC.03	Estado Nacional Estado Provincial Cdad. de Bs. As.	Federación Argentina de la Ind. Maderera y afines.	Unión de Sindicatos de la industria Maderera de la R.A.	Exención del pago del impuesto al endeudamiento empresario. Exención del pago del impuesto a la renta mínima presunta. Exención del pago del Imp. a los Ing. Brutos (ventas) <sup>33</sup> Crédito Fiscal IVA s/ pago de los aportes patronales. Establecer una línea de financiación en el marco de la política de tasas que administra la SEPYME. Respaldo a la venta de viviendas de producción nacional. Ejecución de una política efectiva de promoción de exportaciones. Toma de medidas tendientes a eliminar tasas municipales.	Reglamento del Compre Nacional dentro de un plazo no superior a sesenta días. Impulsar acciones tendientes a eliminar el empleo no registrado. Preservar los niveles actuales de empleo hasta el 31/12/2003 Fijar un plazo no inferior a 6 meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la actualización de las convenciones colectivas de trabajo Vigentes Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un Programa de Formación Profesional para el sector maderero Celebrar un convenio específico (dentro de los 90 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP.

<sup>33</sup> El gobierno de la provincia de Santa Fe no adhiere a este beneficio.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD  VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR		BENEFICIOS	COMPROMISOS
	Gobierno	Empresario		
Complejo frutícola de peras y manzanas  JUN-01 / MAY-03	Estado Nacional, y Provinciales,	Cámara Argentina de Fruticultores Integrados Federación de productores de fruta de Río Negro y Neuquén. Cámara de industria y exportación de jugos concentrados de manzanas, peras y afines Cámara Valletana de insumos agrícolas Cámara de comercio, industria y agricultura de Tunuyán – Sociedad Rural de San Rafael Sociedad Rural del Valle de Uco. Asociación Ruralista de General Alvear	Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crear los mecanismos para que las empresas dispongan de los saldos acreedor s/ IVA, como garantía de créditos en el sistema financiero. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Exención del Imp. a los Ingresos Brutos y Sellos. Presentar un programa de reducción del Impuesto de Ingresos Brutos a la compra-venta de bienes de capital. Mantener la prórroga del impuesto inmobiliario para las zonas que han estado en emergencia en las dos últimas temporadas. Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad.	Declarar la Emergencia Pública del Complejo Frutícola de peras y manzanas. Evitar la competencia desleal de la importación. Se dictarán normas que faciliten el mantenimiento ocupacional de los trabajadores del sector. Impulsar el régimen simplificado para la Seguridad Social. Articular con el MTEyFRH, el Inst. Nac. De Econ. Social y el Consejo Social del Trabajo los mecanismos para evitar el fraude a la ley laboral, desnaturalizando a las cooperativas. Ejecutar una política efectiva de promoción de exportaciones. Preservar los niveles de empleo existentes hasta el 31/05/03 Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad. Entre los sectores firmantes crean una mesa de “Acuerdo Procompetitivo de la Cadena de Manzanas y Peras”. Entre otras funciones esta mesa diseñará un Programa de reordenamiento competitivo, deberá tener en cuenta entre otros componentes: Incluir dentro de las orientaciones de los Sistemas Educativos la capacitación y formación de recursos humanos orientados a las necesidades del sector. Estos diseños se completarán a fines de 2001.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD / VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR		BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO		
INDUSTRIA CÁRNICA MAY-01 / MAY-05	Secretaría de Agricultura, Gobiernos Provinciales de: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y San Luis	Cámaras representativas de la Industria Frigoríficas	Diferimiento de impuestos nacionales por un plazo de 90 días. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Exención del Imp. a los Ingresos Brutos. Exención o reducción de tasas municipales. Implementar una línea de crédito para financiar capital, a través del Banco de la Nación Argentina	Asistir la conservación de puestos de trabajo mediante un subsidio por el término de 6 meses a los trabajadores de empresas que realicen exportaciones Combatir la evasión impositiva y previsional. Fortalecer las negociaciones desde el punto de vista sanitario y comercial para lograr la recuperación y confiabilidad de los mercados. Diseñar estrategias conjuntas público-privadas tendientes a la apertura y desarrollo de mercados para los productos cárnicos argentinos.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**SECTORES DE BASE CULTURAL Fuente MTSS**

ACTIVIDAD  VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR		BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO		
SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN DE TELEVISIÓN ABIERTA  MAY-01 / MAR 03	Estado Nacional	Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas	Crédito Fiscal IVA s/ pagos a entidades de gestión colectiva (SADAIC). Crédito Fiscal IVA s/ valor de contrato de actores Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta.	Esfuerzos conducentes a: Preservar los niveles de empleo hasta el 31/03/01 Incrementar la productividad, la producción y las exportaciones. Propender al aumento de los beneficios sociales de los actores.
PROGRAMAS DE TV Y PELÍCULAS CINEMATOGRAFÍ- CAS  MAY-01 / MAR-03	Estado Nacional	Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión Productores de películas Cinematográficas	Crédito Fiscal IVA s/ pagos a entidades de gestión colectiva (Ej. SADAIC) Crédito Fiscal IVA s/ valor de contrato de actores Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta.	Esfuerzos conducentes a: Disminuir el arancel a ala importación de insumos y equipamiento de la industria cinematográfica y de producciones de programas de TV Preservar los niveles de empleo hasta el 31/12/03
PRODUCTORES Y EXHIBIDORES DE ESPECTÁCULOS MUSICALES  MAY-01 / MAR-03	Estado Nacional	Productores y exhibidores de espectáculos musicales	Crédito Fiscal IVA s/ pagos a entidades de gestión colectiva (Ej. SADAIC) Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales.	Esfuerzos conducentes a: Preservar los niveles de empleo hasta el 31/12/03 No trasladar a los precios de acceso a los espectáculos el IVA
ACTORES	Estado Nacional	Asociación Argentina de Actores	Exención del IVA	Desistir de todas las actuaciones judiciales, en lo relativo a la problemática de la Seg. Social para la contratación artística en la actividad.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**SECTORES DE BASE CULTURAL** Fuente MTSS

ACTIVIDAD / VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR		BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO		
Empresas Editoras de Diarios y Revistas y Representantes de Editoriales  JUN-01 / MAR-03	Estado Nacional	Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas Asociación de Editores de Diarios de la Cdad de Buenos Aires Asociación de Diarios del Interior de la R.A. Asociación de Editores de Revistas Asoc. Arg. de Distribuidores Representantes de Editoriales Asociación Distribuidores e Publicaciones al Interior Asociación Argentina de Agentes	Aplicación la alícuota del 10,5 % sobre las ventas Crédito Fiscal IVA s/ pago de contribuciones patronales. Exención del pago del impuesto a la Gcia. Mínima Presunta.	Esfuerzos conducentes a: Preservar los niveles de empleo hasta el 31/03/2001 Incrementar la productividad, la producción y las exportaciones. No aumentar los precios al público.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**SECTORES DE BASE CULTURAL** Fuente MTSS

ACTIVIDAD / VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR		BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO		
<b>RADIODIFUSIÓN DE TV P/ CABLE Y SAT.</b> JUN-01 / MAR-03	<b>Estado Nacional</b>	<b>Empresas de Televisión Satelital</b> Asoc. Arg. de TV p/ Cable	Crédito Fiscal IVA s/ pagos a entidades de gestión colectiva (Ej. SADAIC) Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta.	Adpotar la alícuota general del IVA (21%), para todas las actvs. del sector. Realizar esfuerzos para preservar los niveles de empleo existentes al inicio del acuerdo.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	<i>GOBIERNO</i>	<i>EMPRESARIO</i>	<i>SINDICAL</i>		
Industria Gráfica y Afines  JUL-01 / MAR-03	Estado Nacional Estado Provincial Cdad. de Bs. As.	Asociación de Fabricantes de celulosa y papel (AFCP) Federación Argentina de Industria Gráfica y Afines (FAIGA)	Federación de obreros y empleados de la industria del papel, carton y químicos. Sindicato Federación Gráfica Bonaerense Federación Argentina de Trabajadores de la Imprenta, Diarios y Afines	Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Apertura de una línea de financiación con el Programa de Tasas que administra la SEPYME. Exención del pago del Imp. a los Ing. Brutos (en la etapa industrial y ventas)	Reglamentación del Decreto de Compre Nacional dentro de un plazo no superior a los sesenta días. Preservar los niveles de empleo hasta el 31/03/2001 En materia de negociación colectiva, la parte empresaria y sindical, fijan un plazo no inferior a 6 meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la renovación de las convenciones colectivas de trabajo. Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad. Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un Programa de Formación Profesional para el sector celulósico – papelerero – grafico. Celebrar un convenio específico (dentro de los 90 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP. Diseñar y ejecutar un Programa de Recapitación y Actualización Profesional de los trabajadores en actividad.

**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD / VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		
INDUSTRIA PLÁSTICA jul-01 / mar-03	Estado Nacional Estado Provincial Cdad. de Bs. As.	Cámara Arg. de la Industria Plástica	Unión Obreros y Empleados Plásticos	Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Exención del pago del Imp. a los Ing. Brutos (en la etapa industrial y ventas) <sup>34</sup>	Preservar los niveles de empleo hasta el 31/03/2001 Combatir la evasión y regularizar el trabajo no registrado de la actividad. Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un Programa de Formación Profesional para el sector elaborador de productos plásticos., destinado a incrementar la capacitación y el nivel de calificación de los trabajadores desocupados. Celebrar un convenio específico (dentro de los 90 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP.

<sup>34</sup> La Prov. de Santa Fe no adhiere a este beneficio



**CONVENIOS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO** Fuente MTSS

ACTIVIDAD VIGENCIA	FIRMANTE P/ SECTOR			BENEFICIOS	COMPROMISOS
	GOBIERNO	EMPRESARIO	SINDICAL		
Sector Turismo JUL- 01 / MAR - 03	Estado Nacional Estado Provincial Cdad. de Bs. As.	Cámara Arg. de Turismo Asociación de Organizadores de Congresos, Ferias, Exposiciones y Afines de la R.A. Asociación de Ejecutivas de empresas turísticas Asociación de Hoteles de Turismo de la R.A. Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías, y Cafes Asociación Arg. de agencias de viajes y turismo Federación Empresaria Hotelera, Gastronómica de la R.A. Cámara Arg. de concesionarios de servicios de comedores y refrigerios Cámara Arg. de tiempo compartido Federación de Cámaras de Turismo	Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la R.A.	Exención del Imp. al endeudamiento empresario. Exención del Imp. a la Gcia. Mínima Presunta. Crédito Fiscal IVA s/ pagos de contribuciones patronales. Exención del pago del Imp. a los Ing. Brutos al sector alojamiento, a un 1,5% Disminución en un 50% del imp. inmobiliario	Preservar los niveles de empleo hasta el 31/03/2001 En materia de negociación colectiva, la parte empresaria y sindical, fijan un plazo no inferior a 6 meses, para comenzar las negociaciones tendientes a la renovación de las convenciones colectivas de trabajo. Las partes empresarias y sindicales, con la participación del Gob. Nacional, convienen en Diseñar y ejecutar un Programa de Formación Profesional para el sector de la industria turística Celebrar un convenio específico (dentro de los 90 días de la firma del convenio general) estableciendo responsabilidades y funciones, el financiamiento y las acciones de investigación para el desarrollo de un sistema de FP.

## ***Bibliografía***

Actis Di Pasquale, E. y Atucha A.J. (2003) Brechas salariales: discriminación o diferencias de productividad. Momento Económico, n° 126. UNAM, Mexico

Altimir, O. y Beccaria, L. (1999). El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. Serie Reformas económicas 28. CEPAL. Chile

Anexo Balance de Gestión 1994/1997. Versión 2. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Ministerio de y Seguridad Social. Buenos Aires

Azpiazu, D y Nochteff, H. (1994) El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo. Neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Política Económica. Ed. Tesis-Norma. Bs. As.

Barbeito, A. (1995). Baja inflación, reactivación y mayor desempleo. En: Pablo Bustos compilador, Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

Battistini, O., et al (2000) Globalización, Empleo, Generación de ingresos. CEIL/PIETE, Buenos Aires

Beccaria, L. (1996). Reconversión, mercado de trabajo y distribución de ingreso. En: Informe de coyuntura. Año VI, N° 57/58. Centro de Estudios Bonaerenses. La Plata.

Beccaria, L. (1999) modalidades de contratación por tiempo determinado: el caso argentino. En Tokman y Marínes, editores: Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo. Santiago de Chile

Beccaria, L. et al (2002) Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90. Buenos Aires, UNGS Biblos Beccaria, L. y Galín, P. (2002) Regulaciones Laborales en Argentina. Evaluación y Propuestas. OSDE/ CIEP, Buenos Aires

Beccaria, L. y Galín, P. (2002) Regulaciones Laborales en Argentina. Evaluación Y Propuestas. Fundación OSDE/CIEP. Buenos Aires

Beccaria, L. y López, A. (1995) Reconversión productiva y empleo en Argentina. En: Pablo Bustos compilador, Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización. Fundación Friedrich Ebert. Bs. As.

Beccaria, L.; Altimir, O. y González Rosada, M. (2003). Estudios sobre empleo. Componente A: economía laboral y políticas de empleo. CEPAL. Bs. As.

Canitrot, A. (1995) Introducción. Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina. Ed. MTSS- Bs As.

Cárcar, F. (1998) Políticas laborales implementadas en Argentina y su relación con las grandes empresas. En: Nochteff, H. editor: La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Ed. EUDEBA/FLACSO. Buenos Aires

Castel, R. (1999) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires

Cetrángolo O. (2001) Informe Sobre Los Programas De Empleo Provinciales Serie: Gasto Público Documento De Trabajo: N° Gp / 09 Subsecretaria De Relaciones Con Provincias Secretaria De Hacienda Ministerio De Economía De La Nación. Dirección De Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires

Conte-Grand, A. (1997) Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica. Doc. 57. OIT. Santiago de Chile

Cortázar, R et al (1997) Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI, OIT, Lima

Cortés, R. y Marshall, A. (1993). Esquivel, V. (1996). Flexibilización laboral en tiempo de reestructuración económica". Trabajo n° 115. 3° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET-. Buenos Aires

Cortés, R. y Marshall, A. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. En: Cuadernos médico sociales N°65-66. Bs. As.

Cortés, R. y Marshall, A. (1998). Requerimientos de la economía, instituciones y negociación política de la reforma de los 90. Trabajo n° 68. 4° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET-. Buenos Aires

Cortés, R.; Groisman, F. y Hosowski, A. (2003) Transiciones Ocupacionales: El caso del Plan Jefas y Jefes. 6° Congreso de ASET, Buenos Aires

Etala, C. y Feldman, S. (1990) El trabajo a través de agencias de servicios eventuales. En: Galin y Novick compiladores, La precarización del empleo en Argentina, CEAL/CIAT/CLACSO, Buenos Aires

Freeman, R. (2003). Responding to economic crisis in a post-Washington Consensus World: the role for labor. Harvard University

Frenkel, R. y González Rosada, M. (1998) Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años '90. Serie documentos de economía n° 9. Universidad de Palermo/CEDES. Buenos Aires

Gallart, M.A. (2001) La formación para el trabajo y la formación de los jóvenes en América Latina. Rev. Latinoamericana de Estudios del trabajo. Empleo y formación en la década del noventa. Año 7, n° 14. Buenos Aires

García, N. E. (2002). Metodología De Evaluación En Proceso Del Pesp-Rural Red De Políticas de Empleo (Cies), Lima.

Gobert, L. (1998) Las políticas del empleo y las políticas sociales. Boletín Informativo techin n° 296. Buenos Aires

Golbert, L. (1997) La protección al desempleado: Una cuestión pendiente. Centro de estudios para el cambio estructura, Buenos Aires.

Golbert, L. y Giacometti, C. (1998) Programa de empleo e ingresos en América Latina. En: Andraus Troyano, A et al, Programa de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe. BID-OIT, Lima

Herrera, M. (2003) Síntesis de las principales normas laborales -1990/2001 -. En. Cappelletti, B. coordinadora: Exclusión Social en el Sistema de Relaciones Laborales: el caso argentino, 1990-2002". XII Encuentro Latinoamericano del Grupo Bologna, Castilla La Mancha, Turín. Universidad de Bologna, sede Buenos Aires.

Informe del Mercado de Trabajo del Mercosur (2002). Observatorio Mercosur. Año II, n° 2. Brasilia

Kostzer, D. (2003) Crecimiento y Empleo. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTESS, Buenos Aires, mimeo

Labarca, G. (1996) La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo. Rev.de la CEPAL N° 59. Buenos Aires

Lanari, M. E. (2000) Educación y competencias laborales en un mercado de trabajo local: políticas de reclutamiento y saberes demandados en firmas productoras de bienes y servicios. FLACSO/UNMDP

Lanari, M.E. (2003) Educación y mercado de trabajo en el contexto de la reestructuración de los noventa. En: Delgado de Smith Y Richter coordinadoras: El trabajo desde diversas miradas. UCV/UC. Venezuela

Marshall, A. (1990) Contrataciones flexibles o trabajo precario? El empleo temporario y a tiempo parcial. En: Galin y Novick compiladores, La precarización del empleo en la Argentina, CEAL/CIAT/CLACSO, Buenos Aires

Marshall, A. (1997) Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventa y sus efectos en el mercado de trabajo. En: Villanueva E. (1997)

Marshall, A. (1994) Consecuencias económicas de los regímenes de protección en América Latina. Rev. Internacional del Trabajo, vol. 113, n° 1. OIT, Ginebra

Martínez, D. (1996) Políticas de Mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina. Doc./Tbj. N° 42, Oficina Regional de OIT, Lima

Mato Díaz, F.J. (2003): Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo. Serie Macroeconomía del desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile

Monza A. (1995) Situación actual y perspectivas en el mercado de trabajo en la Argentina. (En: Canitrot A. , 1995)

Monza, A. (2002). Los dilemas de las políticas de empleo en la coyuntura argentina actual. Fundación OSDE/CIEP. Buenos Aires

Monza, A. y Giacometti, C. (2003) Los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Doc. De Trabajo 1. Versión preliminar. OIT, Buenos Aires.

MTESS (2001) Memoria 1: Relativa a la aplicación del art. 16 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR : Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos

MTESS (2002). Declaración sociolaboral del MERCOSUR

Nochteff, H. (1998) Editor: La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Ed. EUDEBA/FLACSO. Buenos Aires

Osuna Llana J. L. (2002) La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Pautassi, L.; Rossi, J. y Campos, L. (2003) ¿Derecho Social o Beneficio sin Derecho?. El caso del Plan Jefas y Jefes. 6° Congreso de ASET, Buenos Aires

Rapoport, M. (2000) Historia económica, política y social de la Argentina [1880-2000]. Ed. Macchi, Buenos Aires

Rearte, A. G. de, De los Santos, M. y Graña, F. (1996): Descentralización productiva como estrategia de reestructuración y su incidencia en el mercado de trabajo. Univ. Internacional de Andalucía. La Rábida, España

Riquelme G. y Herger, N. (2003) Crisis y recesión económica: la búsqueda de nuevos sentidos para la educación y formación de los trabajadores. El caso argentino. IV Congreso ALAST. La Habana

Roca, E. (2001) La seguridad social en el contexto de la precariedad laboral. Seminario sobre Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica. DSE/CIIEPP/CEPD. Buenos Aires.

Roca, E. (2001) Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas. UBA, Buenos Aires.

Roca, E.; Cappelletti, B.; Langieri, M.; Muscolino, M.; y Soto, C. (2003) Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política Social?. 6° Congreso de ASET, Buenos Aires

Rofman. A. (1997) Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Colección CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Rosanvallon P. (1995), La nueva cuestión social. Manantial, Buenos Aires



Samaniego, N. (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región. CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. Mexico  
SIEMPRO: Sistema Integrado de Monitoreo de los Programas del Estado Nacional:  
[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Vega Ruiz, M.L. (2001) La reforma Laboral en América latina. OIT, Lima  
Villanueva E. (1997) Coordinador: Empleo y globalización. Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Bs. As.  
[www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)  
[www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)