

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Maestría en Ciencias Sociales

Tesis: “La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90

Autora: Fabiola Cárcar

Director: Agustín Salvia

Página	
Introducción	3
Capítulo 1. Políticas de empleo, programas, y la integración social	10
Capítulo 2. Relevamiento de las políticas activas de empleo	18
Capítulo 3. Condiciones macroeconómicas y sus efectos sobre el mercado de trabajo	26
Capítulo 4. Diagnóstico y fundamentación sobre los que se diseñaron las políticas de empleo	35
4.1. Diagnóstico	36
4.2. Estrategia	41
4.2.1. Regulaciones y costos laborales	42
4.2.2. Políticas activas	48
4.2.3. El debate de la Ley 24.013	50
Capítulo 5. Objetivos y estrategias perseguidos por las políticas activas	55
5.1. Programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos	61
5.2. Programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado	70
5.3. Programa de capacitación, formación y/o asistencia técnica	76
Capítulo 6. Alcance de las políticas implementadas	81
6.1. Ejecución presupuestaria	81
6.2. Cobertura	88
6.3. Resultados	89
6.3.1. Los programas de creación directa de empleo: los casos del Trabajar / Servicios Comunitarios	90
6.3.2. Los programas de incentivo a la generación de empleo privado: el caso del Proempleo	96
6.3.3. Los programas de capacitación y/o formación profesional: el caso del PARP	97
Conclusiones	101
Anexo I: Metodología	115
Anexo II: Resoluciones que crean y reglamentan Programas de empleo y capacitación, por fecha y por grupo de Programas	117
Bibliografía	149

Introducción

Desde el mismo año en que se pone en marcha el Plan de Convertibilidad (conjunto de medidas de política económica implementadas en 1991 que además de crear una moneda convertible entre el peso y el dólar, instaura un esquema monetario y cambiario que prohibió la financiación monetaria de los déficit fiscales, y fue acompañado de reformas tributarias y otras destinadas a disminuir los niveles de evasión impositiva y de simplificación tributaria, y de medidas tendientes a buscar la apertura de los mercados a la competencia internacional, la aceleración de la privatización de empresas públicas, etc.) el Gobierno Nacional comenzó a implementar un conjunto de políticas que intentaron dar respuesta al fenómeno del desempleo -el existente en aquel momento, y el que se suponía vendría una vez que el ajuste estructural se profundizara-. El programa económico en marcha -cuyas bases habían sido sentadas dos años antes mediante las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado- planteaba un cambio en la organización de la economía que suponía la salida de una economía protegida y regulada a otra abierta y desregulada. Se sostenía que el bajo nivel de desempleo preexistente a la reforma “reflejaba la creación artificial de puestos de trabajo improductivos por parte de los distintos niveles de gobierno, de las empresas públicas y de algunas empresas privatizadas fuertemente protegidas de la competencia” (Cavallo, 1997) con lo que se sustentaba no por condiciones de mercado sino por regulaciones que preservaban cientos de miles de empleos de baja productividad a costa del atraso de la economía.

Mantener el plan de convertibilidad exigía, entre otras cosas, que la productividad de la economía argentina evolucionara al mismo ritmo de la economía a cuya moneda aquélla se ataba. Para alcanzar este objetivo de política económica, se priorizó estimular el factor capital, en el entendimiento que el mejor instrumento para aquel fin era un acelerado crecimiento de la tasa de inversión. Se sostenía que el crecimiento de la economía impulsado desde el lado de la oferta, esencialmente vía mayor inversión en equipamiento y tecnología, provocaría un transitorio descenso de la tasa de empleo -por eliminación de empleos considerados de “bajísima productividad”, tales como los de empresas públicas o industrias beneficiadas por las barreras al comercio exterior, u otros subsidios y regulaciones- (Briner y Schorr, 2002; Basualdo, 2000; Schorr y Aspiazú, 2001; Rapoport, 2000). Dicha brecha se cerraría si los recursos humanos eran capaces de adecuar sus calificaciones en función de los desafíos productivos que enfrentaban las empresas y si los precios del trabajo se sometían a una mayor competencia (Sánchez, Carlos, 1994; Montoya, Silvia, 1995; Bour, 1995; Giordano, 1994). En definitiva, si la oferta de trabajo era capaz de adaptarse a las nuevas condiciones de la economía y ésta, en su abundancia, demandase trabajadores con la misma potencia que la vieja economía, pero ahora en puestos “de mercado”, no “artificiales”.

En ese contexto surge la noción de desarrollar políticas de empleo para enfrentar la desocupación. Debe observarse que en la economía previa al ajuste estructural, la política pública laboral se concentraba en regular y arbitrar las relaciones de trabajo de la población ocupada, es decir, el modo con que se ejercía el derecho de trabajar por parte de los ciudadanos que veían satisfecho su derecho al trabajo, por entonces en el orden del 93% del total de la población económicamente activa. El derecho a la seguridad social –jubilaciones y pensiones, obras sociales, asignaciones familiares- también se concentraba en ese espectro ampliamente mayoritario de la población.

La desocupación y subocupación crecientes y la extensión hasta límites nunca antes conocidos del núcleo de trabajadores con riesgo a perder el empleo, que se verificó a poco de lanzarse la reforma económica de principios de los noventa, y el reconocimiento de que el crecimiento económico por sí solo no alcanzaba para lograr un aumento significativo del empleo (Giordano y Torres, 1997; MTSS, 1996c; MTSS, 1996b) puso en alerta al Gobierno. De ese modo, a medida que se disolvían los efectos favorables al ingreso de las clases populares en razón de la victoria sobre la inflación, se acrecentaba la necesidad de responder al miedo al desempleo que la población empezaba a conocer, y se corría el de que el descontento expresado en votos truncara el proceso de reestructuración económica.

La desocupación comenzó a atribuirse a una serie de motivos que en este trabajo serán desarrollados, y los argumentos oficiales que se fueron instalando, en relación a que las reformas económicas sólo pusieron en evidencia las antiguas distorsiones o “patologías” (MTSS, 1996b) fueron haciendo que el desempleo se instalara como algo “transitorio” que se podía solucionar si se lograban poner en marcha las reformas laborales demandadas por el programa económico.

La política laboral a lo largo de la década se tradujo en acciones que tendieron a “recrear las condiciones sociales, económicas y normativas necesarias para garantizar el derecho al trabajo en la nueva estructura económica” (MTSS, 1996a) y se fue desarrollando con distinta intensidad y alcance a través de varias líneas de intervención: flexibilización de los contratos y reducción de costos laborales (introducción de modalidades de contratación, período de prueba, despido, disminución de impuestos y contribuciones laborales; reducción de costos laborales directos e indirectos, etc.); descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de las empresas; introducción del sector privado en el manejo y regulación del sistema de seguridad social (privatización de los fondos previsionales -AFJP-, implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo -ART-, y desregulación de las obras sociales); asistencia al desempleo (el seguro del desempleo se crea para atender la extensión del periodo de desempleo que se

empezaba a detectar entre aquellos que perdían su empleo: el antiguo modelo de indemnización por despido se tornaba insuficiente para responder a la nueva realidad de la desocupación de larga duración); y medidas de fomento del empleo (la instauración de programas de empleo y capacitación).

El sentido y el límite de las políticas de empleo fueron dados por la política económica. Toda idea a favor de la creación de empleo era buena mientras no signifique desaliento al capital, pero no al revés, porque el dinamizador del modelo era éste, no el factor trabajo. El discurso hegemónico, que se construyó a partir del predominio ideológico del neoliberalismo, puso énfasis en la importancia del crecimiento económico como factor crucial para reducir los desequilibrios sociales por eso todos los medios a través de los cuales se expresó la política de empleo pusieron al capital en el centro de la preocupación. Se pretendía, por un lado, seducir al capital para absorber más mano de obra por reducción de sus obligaciones y cargas para con los trabajadores; y, por el otro, orientar y capacitar a quienes buscaban trabajo en orden a la satisfacción de la demanda del capital.

En ese sentido, todos los medios utilizados para generar empleo fueron funcionales a la política económica, tanto como lo fue el silenciamiento del conflicto social vía el debilitamiento del sindicalismo, la disolución de los grandes agregados de trabajadores (reducción de personal permanente en relación de dependencia por cierre o achicamientos de fábricas, esquemas de privatización de las ex empresas públicas con retiros voluntarios o tercerización de servicios, creciente informalidad y autoempleo), el propio componente paralizador psicosocial derivado de la generalización del miedo a perder el trabajo y la inclusión de los desocupados en proyectos de trabajo de tipo comunitarios y sociales cuando la demanda de trabajadores del sector privado no llegaba a cubrir la oferta de mano de obra.

El entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue el ámbito institucional desde el cual el Gobierno encauzó el diseño y la ejecución de las políticas de empleo y laborales, particularmente de las que son objeto de estudio en esta investigación y que se relacionan con la puesta en marcha de medidas de fomento del empleo a través de los programas de empleo y capacitación. El punto de partida lo constituyó la Ley Nacional de Empleo de 1991 (24.013), cuyas principales disposiciones apuntaron a: introducir por primera vez en la legalidad argentina la posibilidad de efectuar contrataciones por un tiempo determinado; establecer un sistema de prestaciones por desempleo; y habilitar al Ministerio de Trabajo para que de allí en más pueda “entender en la elaboración de políticas y programas de empleo”.

Así, ese Ministerio fue trocando su papel histórico de regulador y árbitro de relaciones del trabajo y proveedor de la seguridad social a los trabajadores

ocupados por un nuevo rol de promotor del derecho al trabajo y garante de la seguridad social de aquellos que estaban fuera del mercado del trabajo. Esa nueva configuración ministerial fue también consistente con el escenario sociopolítico de fragmentación del poder gremial y evolucionó según los objetivos, limitaciones y necesidades de la política económica, fijada por el Presidente y el Ministerio de Economía.

Ese nuevo papel del Ministerio, reflejo de un cambio conceptual respecto del Estado con relación a los trabajadores, se tradujo en el diseño y ejecución de una política activa de empleo, consistente en un conjunto de programas de empleo y capacitación que variaron a lo largo de la década en su justificación, denominación, metas, inversión y alcances.

La presente investigación se concentra sobre esa política y esos programas, persiguiendo tres objetivos:

- 1) Indagar sobre el contexto y el diagnóstico socioeconómico sobre el que se diseñaron los programas de empleo y capacitación por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, una vez sancionada la Ley 24.013, en 1991.
- 2) Recopilar de manera sistemática los programas de empleo y capacitación implementados desde 1990 hasta el año 2000 inclusive, en el marco de la política de empleo implementada en Argentina.
- 3) Determinar el alcance y la cobertura de los programas en términos de beneficiarios a los que llegó cada programa y de ejecución presupuestaria, de manera de contar con elementos complementarios a los que brinda un análisis del diseño de los mismos. En ese sentido, se consideró que para hacer un análisis de esta política pública no puede disociarse el diseño de la implementación (Aguilar Villanueva, 1993), al menos en la cuestión de los recursos finalmente asignados para su ejecución, ya que fue este factor el que determinó la incidencia de cada línea programática sobre el total de los programas, así como el peso que adquirió en particular algún programa al interior de su grupo.

Como *hipótesis* central se sostendrá que la política gubernamental de empleo con acciones diseñadas e instrumentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de programas en el período que va desde la sanción de la ley 24.013 en noviembre de 1991 hasta la crisis de diciembre de 2001, fue funcional a la política económica vigente y que la evolución de ésta desde el punto de vista de sus restricciones estructurales para la generación de empleo, explica el paulatino desplazamiento de dichas políticas de empleo desde metas y herramientas

destinadas a *la promoción del derecho al trabajo hacia otras vinculadas a la protección del derecho a la seguridad social de los trabajadores desocupados.*

De acuerdo a esta hipótesis, a medida que el modelo económico se mostraba más incapaz de generar empleo –con un hito en la crisis financiera internacional de 1995 que coincide con el fin del ciclo económico ascendente de la convertibilidad- los programas de empleo y capacitación–en su concepción, diseño e implementación- pasaron de ser mecanismos de inclusión social vía el trabajo a ser mecanismos de asistencia a los excluidos, tornándose en cuasi seguros de desempleo para trabajadores no registrados. Al no poder asegurar el trabajo para todos -una mayor inclusión-, se conformaron con ayudar a muchos otorgándoles una ayuda económica para que puedan sostenerse en el límite de la estructura social –una mejor exclusión-.

La correlación entre esta modificación de orientación en los programas de empleo y capacitación y los mecanismos clientelares y de nuevas coaliciones políticas necesarios como sostén de las reformas económicas en marcha es también revisada –aunque de modo secundario- dentro de esta tesis.

El *objetivo* central del trabajo es, en consecuencia, revisar las líneas de los programas en el marco de las políticas definidas para el período y el grado de adecuación de las mismas a ese diagnóstico, teniendo en cuenta que pocos trabajos hasta la fecha relacionaron el diseño y la ejecución de cada una de las políticas activas de la década en estudio con los argumentos que dieron origen a dichas políticas.

Justifican la realización de esta investigación varios factores. En primer lugar, cabe señalar que la verificación de las hipótesis aquí planteadas servirá para nutrir el debate más general sobre el grado de autonomía posible y el tipo de interrelaciones deseables entre la política económica y la política de empleo.

También vale destacar que el relevamiento exhaustivo del conjunto de programas de empleo y capacitación implementados desde el gobierno nacional se suma a otros trabajos que, con diferentes criterios, conformaron tipologías y clasificaciones de los mismos, pero esta vez dando cuenta exhaustiva del marco legal-institucional sobre el que fueron diseñados, a fin de realizar un análisis del contenido, además de los alcances y resultados en su implementación. En esa dirección, este trabajo ofrecerá a los expertos en teoría política y políticas públicas información sistemáticamente procesada imprescindible para la constatación de sus hipótesis sobre los procesos políticos, sociales y económicos verificados en Argentina y la región durante esa década.

Los decisores políticos y diseñadores de política pública podrán disponer, además, de elementos útiles para acertar en el diagnóstico y la selección de metas y

herramientas de cara a la elaboración e implementación de nuevas políticas de promoción del empleo o de ingreso mínimo ya que el "éxito" de las mismas será en gran medida dependiente de la dinámica de los ejemplos previos.

La utilidad del análisis y clasificación realizada por este estudio se percibe a la hora de encarar futuras investigaciones tanto de la experiencia nacional como de la internacional comparada, sobre todo a partir de la capacidad de esa clasificación para contener la nutrida y diversificada oferta de proyectos implementados en Argentina durante los noventa.

El trabajo se estructura en seis capítulos. En el primero, se avanza en precisiones conceptuales y metodológicas sobre las políticas de empleo, y la diferencia entre políticas pasivas y activas, al mismo tiempo que se enmarcan estas últimas en el debate sobre los derechos laborales y la cuestión social, atravesada esta última por las nociones de inclusión/exclusión y la pérdida de centralidad del trabajo.

El segundo capítulo sintetiza las principales clasificaciones utilizadas para describir las políticas activas de empleo tanto en Argentina como en otros países, así como los principales objetivos perseguidos a la hora de analizar los programas de empleo y capacitación, de manera de señalar aquellas investigaciones que abrieron el debate a planteos como el señalado en esta investigación.

En tercer lugar se aborda el contexto macroeconómico en el que se desarrollaron los programas de empleo y capacitación en la década, las políticas económicas implementadas a lo largo del período y sus efectos sobre las remuneraciones, el empleo, y la distribución del ingreso. Sobre el final se describen los cambios ocurridos en el mercado de trabajo a lo largo del período analizado, particularmente el proceso de fragmentación del mismo.

Las explicaciones oficiales del desempleo son reconstruidas en la primera parte del capítulo cuarto, a partir de documentos que identifican no menos de ocho causas, y en los que es factible identificar un diagnóstico inicial que poco a poco va siendo sustituido por otro a medida que avanza el proceso de reestructuración económica. De la misma manera que cambia el diagnóstico, las estrategias que se ponen en marcha para solucionar el problema del desempleo no siguieron una misma línea. En la segunda parte de este capítulo se analizan los cambios en las regulaciones y costos laborales, y los diferentes ritmos de dichas reformas según los diferentes momentos de la década, prestando especial atención a la aprobación de la Ley de empleo 24.013 (sus objetivos, estructura y génesis), y los programas de empleo y capacitación a modo de políticas activas que se ponen en marcha a partir de la sanción de la mencionada Ley.

Se presenta posteriormente en el quinto capítulo el resultado del análisis de contenido del conjunto de regulaciones con el que fueron diseñados los programas (en especial sus objetivos, beneficiarios, prestaciones que recibían estos últimos, efectores y formalidades para participar en los programas). La estructura normativa de los programas brinda, por sí misma, pistas importantes de la función que estaban llamados a cumplir respecto de los beneficiarios y de las diversas orientaciones que fueron tomando para la inclusión de los mismos en el mercado de trabajo y/o la seguridad social. En el mismo se describen las tendencias de los programas, determinando aquellas coincidencias y/o diferencias que permitan realizar una clasificación de los programas para el período analizado. Si bien se han realizado no menos de ocho diferentes clasificaciones de los programas de empleo y capacitación, esta investigación construye una tipología basada en tres líneas programáticas: 1. Programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos; 2. Programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado; y 3. Programa de capacitación, formación y/o asistencia técnica. Al interior de cada línea o categoría programática, finalmente, se detectan aquellas continuidades y/o rupturas que permiten verificar si los objetivos, prestaciones y poblaciones beneficiarias se mantuvieron a lo largo del período o fueron cambiando –y de qué modo- a medida que se reformulaban los programas.

Finalmente, antes de las conclusiones, el capítulo sexto aborda tres aspectos del alcance de las políticas activas: los recursos destinados a las mismas y su distribución entre cada línea o categoría programática, la cobertura real que han tenido en cuanto a población cubierta por los mismos, y los resultados alcanzados. En este último caso, se seleccionó al interior de cada línea programática un programa como caso de estudio a fin de evaluar sus resultados a partir de las evaluaciones oficiales y no oficiales, tanto diagnósticas como de impacto que se realizaron en el período para los mismos.

Capítulo 1. Políticas de empleo, programas, y la integración social

Antes de entrar a analizar el diagnóstico que se formuló desde las esferas oficiales para dar cuenta del fenómeno del desempleo y las estrategias seguidas, vale la pena hacer algunas precisiones conceptuales y metodológicas sobre qué se entiende por política de empleo y, más específicamente, qué es lo que diferencia una política activa de una política pasiva. Asimismo, se enmarcarán las políticas activas en el debate sobre los derechos laborales y la cuestión social, atravesada esta última por las nociones de inclusión/exclusión, ya que el derrumbe de la condición salarial (Castel, 1997) y la pérdida de centralidad del trabajo explican en gran parte el retroceso de las políticas integradoras globales y la multiplicación de tratamientos especiales para las poblaciones en problemas tales como los programas de empleo y capacitación en estudio.

Política de empleo

Siguiendo a Monza (2003) podemos describir la política de empleo, en sentido restringido, como un área de la gestión pública, como "un conjunto de instrumentos u operaciones particulares de intervención estatal, de carácter específico y de operación directa sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo".

Esta concepción -predominante- de la política de empleo pretende operar sobre las consecuencias (el desempleo) y no sobre las causas de los problemas de empleo lo que la convierte intrínsecamente en ineficaz. Si el funcionamiento de la economía es aceptable, las tensiones o problemas que puedan surgir en el mercado de trabajo pueden llegar a ser corregidas por la política de empleo, en términos restringidos. Pero si la economía no crece la política de empleo en sentido restringido no puede alcanzar un impacto más que mínimo y se transforma en un área de intervención secundaria

En un sentido más amplio, la política de empleo "comprende una amplia gama de medidas e instrumentos de diferente naturaleza de los ámbitos económico, social y e institucional que afectan el nivel y la calidad del empleo" (Lanari)¹. En este caso el ritmo y la modalidad del crecimiento económico es el determinante decisivo de la situación del empleo con lo serían "las políticas y estrategias de crecimiento las que constituyen el instrumento de intervención más relevante en materia de empleo" (Monza, 2003). En este último sentido, el mercado de trabajo es un ámbito de interacciones que exhibe un muy bajo nivel de autonomía relativa con respecto al resto del funcionamiento económico y social y sería erróneo pensar que la política de empleo puede ser concebida como un área en el Ministerio de Trabajo. También sería erróneo considerar las políticas de empleo como "sinónimo de política social", en el sentido de no-económicas (Neffa, 1998)

¹ La autora sigue la clasificación realizada por Samaniego (2003) entre política de empleo, política laboral y políticas de mercado de trabajo.

porque sería reconocer que lo que ocurre a nivel del modelo económico es invariante, es algo que no se puede modificar.

Las políticas laborales comprenderían el “conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador, y fluyen en el marco y las condiciones en que se realiza el trabajo” (Lanari).

Después de descalificar las tres "vías rápidas" que suelen utilizarse para atacar las crisis ocupacionales (esto es, la calificación laboral, la flexibilidad laboral y la reducción de la jornada de trabajo) Monza sostiene que la política de empleo debe englobar un conjunto de instrumentos específicos (menciona 25) agrupados en: políticas de expansión de la población económicamente activa, de promoción del empleo, de subsidios al empleo privado, preventivas del desempleo, de reconversión de la subocupación, sobre la calidad del empleo, de atención a los desocupados y programas de empleo público de emergencia.

En la teoría económica se encuentran argumentos tanto a favor como en contra de la implementación de estos instrumentos específicos para enfrentar la desocupación. En un extremo, los argumentos ortodoxos neoclásicos advierten sobre los efectos distorsivos que sobre el ahorro y la inversión tienen los impuestos necesarios para financiar tales acciones ya que los programas de asistencia a los desempleados desviarían capital de alternativas más fructíferas de inversión (Beccaria y Galín, 2002) En el otro extremo, se enfatiza el papel de los programas en el incremento del "capital humano" y la productividad, además de generar otros beneficios económicos difíciles de cuantificar. La política laboral, en este sentido, para algunos autores puede incrementar el bienestar de los trabajadores y la equidad sin afectar la eficiencia y hasta resulta imprescindible para asegurar un crecimiento de largo plazo (Beccaria, 2001).

Las políticas de empleo implementadas en América Latina y en Argentina en particular, fueron de alguna manera moldeadas por modelos internacionales, como el que aplicó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos frente al elevado desempleo observado en sus países. Este modelo se orientó a tres objetivos: reconstituir el incentivo al trabajo; eliminar las restricciones a las decisiones empresariales tales como contratar, despedir, distribuir, relocalizar; y descentralizar la negociación colectiva (Marshall, 1998). Además, se implementaron acciones destinadas a la fuerza de trabajo, intentando mejorar las condiciones de empleabilidad de cada persona, y se diseñaron programas "activos" (servicios de empleo, subsidios, capacitación, creación directa por parte del Estado).

Políticas de empleo activas y pasivas

Este término de "activos" se acuñó tradicionalmente para diferenciarlo de los "pasivos" (Freyssinet, 1994) y el origen de estas políticas, para algunos, se remonta a los años cincuenta y sesenta cuando, en un contexto muy diferente, era

necesario incrementar la oferta de mano de obra frente a la escasez de la misma en muchos países de Europa (Marshall, 1998). Desde un principio, los documentos e informes de organismos de la comunidad europea coincidían en torno a promover los recursos humanos para que se adapten a las a los cambios estructurales con el fin de fomentar el crecimiento económico, mejorar la aptitud para el empleo de los grupos menos favorecidos, contribuyendo así a la igualdad social, y establecer un compromiso entre inflación y desempleo, de manera de estabilizar el empleo en los períodos de contracción de la actividad y eliminar los estrangulamientos del mercado de mercado en los períodos de expansión (Alujas Ruiz, 2002).

Las políticas pasivas tendrían por objeto asegurar un ingreso a los desempleados, o a los excluidos del mercado de trabajo, sin demandar ningún tipo de acción por parte de los mismos, o modificar el desempleo mediante alteraciones en la oferta de trabajo o en las condiciones de vida de los desocupados (Ramos, 2003, Rehn, 1989). No atacan las causas del problema sino que procuran reducir la oferta de fuerza de trabajo.

Si bien la más conocida es el seguro de desempleo, otras medidas que se engloban en esta categoría son algunos de los siguientes instrumentos: control de la natalidad, control de la inmigración, prolongación de la escolaridad, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas o "maquillajes estadísticos" que intentan desde la medición brindar cifras de desocupación menos elevadas (Neffa, 1998).

Las políticas activas, en cambio, pueden ser definidas de muchas maneras, dependiendo de sus objetivos. En sentido estricto, serían aquellas políticas que inciden en el mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo (Rehn, 1989). En este grupo se ubican los que las definen con el objetivo de mejorar la empleabilidad del desempleado en forma genérica (Alujas Ruiz, 2002) o de determinados grupos, ofreciéndoles oportunidades y experiencias de capacitación (Beccaria, 2001) especialmente a aquellos "vulnerables y con mayores desventajas en el mercado laboral, a través de medidas que incentiven a sus beneficiarios a llevar a cabo acciones que les permitan mejorar su situación por ellos mismos" (Chacaltana y Sulmont, 2003) por eso es usual que las políticas activas estén financiadas u orientadas por el Estado, con el fin de equiparar iniquidades y asimetrías existentes. Esta última definición coincide con aquella que postula que las políticas activas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado (Sáez Fernández, 1997).

Un segundo abordaje hace referencia a los esfuerzos por mejorar, directa o indirectamente, el nivel de empleo a través de acciones a nivel de la oferta, de la demanda, o de la puesta en relación de la oferta y la demanda (la organización del mercado de trabajo). En este último sentido, por ejemplo, se hace referencia a los "esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces" (Alujas Ruiz,

2002). En este grupo se sitúa aquella definición de política activa de empleo como “toda medida cuyo objetivo sea la inserción o reinserción laboral, y no se traduzca en un gasto de garantía de rentas, suponga o no gasto presupuestario” (Tobes Portillo, 2002) ya sean políticas de demanda como de oferta.

Una tercera definición hace referencia al “conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo”, que comportan algún tipo de ayuda económica y que suelen ser responsabilidad de la autoridad administrativa laboral. Además, contribuyen al reajuste de la mano de obra ante las diferencias intersectoriales o interregionales y ante las variaciones de la estructura de la demanda (Rehn, 1989).

En definitiva, el concepto de política activa engloba acciones que van desde el mejoramiento del servicio público de empleo, hasta el establecimiento de protecciones contra los despidos arbitrarios e injustificados, formación y reconversión de la fuerza de trabajo, medidas promocionales como trabajos de utilidad colectiva, o de articulación educación-trabajo, reformas en la legislación laboral, control del contrabando, combate del dumping social, etc. (Neffa, 1998).

Una forma de ubicar las políticas activas en el marco del conjunto de medidas que conforman la estrategia de lucha contra el desempleo es clasificarlas según su incidencia sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo o sobre la interacción entre ambas, o conforme su implicancia para el gasto público. (OCDE, 1990). Así, encontraremos medidas que no reflejan gasto público (fijación de salarios, legislación sobre empleo y despidos, ordenación del tiempo de trabajo) y medidas que reflejan gasto público: programas activos y pasivos.

Las políticas activas se incluyen dentro de las medidas que inciden sobre la oferta, sobre la demandad, o sobre la interacción entre ambas, que a su vez comportan gasto público (esto las diferencia de las reformas en la legislación laboral) y conforman los programas activos relativos al mercado de trabajo.

En esta investigación, consideraré como políticas activas de empleo al *conjunto de programas –en este caso nacionales- que en sí mismos generan incentivos inmediatos para la contratación y/o capacitación de trabajadores desocupados, o que posibilitan la transferencia directa o indirecta de ingresos a los mismos en la medida que realicen un trabajo productivo o comunitario o se inserten en una acción formativa, independientemente del sector de actividad económica (público o privado) en el que lo realicen.*

Programas, beneficiarios y objetivos

Como la base del estudio lo conforman los programas implementados en el marco de esa política activa de empleo, se asumirá que cuando se habla de programas hacemos referencia al "conjunto coherente de acciones destinadas a transformar

la situación inicial de una población determinada y mejorar sus condiciones de vida" (UNESCO, 1999). Esta definición metodológica coincide con la definición de proyecto social en sentido restringido aportada por otros autores (Robirosa, Cardarelli, Lapalma, 1990), donde se vinculan al bienestar humano, es decir al mejoramiento de las condiciones de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y socio-culturales –como el trabajo-.

¿Qué características tiene esa “población determinada” a ser atendida por los programas (en nuestro caso, los programas de empleo y capacitación)? La descripción de la población objeto de la ayuda que se brinda y la forma de implementar la misma, proporciona pistas importantes de la orientación que toman los programas y del marco social (jurídico, económico y político) en el que fueron concebidos. Así, para dar dos ejemplos opuestos, no será lo mismo considerar como beneficiario a un “trabajador” desocupado y ofrecerle como prestación un contrato por unos meses, con todos los beneficios asociados a la seguridad social, que considerarlo un “desocupado pobre o vulnerable” y ofrecerle como prestación un subsidio directo con posibilidad, en el mejor de los casos, de renovarlo. En el primer caso, se reconoce su status de trabajador, pero sin-empleo-hoy (en el horizonte está la posibilidad de reinserción en el mercado de trabajo). En el segundo caso, se acepta su status de fuera-del-trabajo y las consecuencias de permanecer en el mismo.

Además de la población objetivo, ¿Qué implica este mejoramiento de las condiciones de vida o esta distribución equitativa del trabajo en tanto bien socio-cultural? En última instancia, que las personas puedan participar del proceso económico-social, acceder a los servicios sociales y/o contar con alguna protección. Como ya se explicó, la posibilidad del empleo para todos (o la mayoría de los que están en condiciones de trabajar) depende del ritmo y la modalidad del crecimiento económico. Cuando el mercado no puede garantizar el derecho al trabajo, es el Estado quien tiene la obligación de establecer un orden social y económico que active y haga accesible las fuentes de trabajo. Las políticas activas y las medidas de acción positiva, en este caso, buscan generar las condiciones para que cada uno pueda “elegir libremente una actividad” y ejercer su derecho al trabajo de manera independiente (regulados por el derecho civil y comercial) o bajo una relación de dependencia (en este último caso, aparece *el vínculo, la relación, o contrato* de empleo (Bidart Campos, 1998) y es regulado por el derecho del trabajo).

El Estado también puede poner en marcha mecanismos de seguridad social, pero ésta tiene dos acepciones: una amplia, definida como el "bienestar general de la comunidad" o la "política generadora de paz social", y una restringida, como la "protección y cobertura ante ciertos riesgos" (Etala, 2000). En este último sentido, también puede implicar dos cosas: a) la protección y cobertura de los riesgos comunes a todos los hombres; o b) la protección y cobertura de esos mismos riesgos con respecto a los trabajadores. Esta diferencia se encuentra en el origen mismo de la seguridad social, ya que las leyes y medidas que marcan su

nacimiento se inspiraron en ideas diferentes acerca de los sujetos, tipo de protección, financiamiento y forma de gestión. Por un lado, en la Alemania de 1869, Bismarck sostuvo que una protección de este tipo debía garantizar el salario, mediante un sistema de financiamiento basado en cotizaciones de empleadores y trabajadores, y donde predomina el carácter indemnizatorio de la prestación social². Por el otro, muchos años después, en Inglaterra Beveridge ampliaba el alcance de un sistema de este tipo considerando que debía garantizar un nivel de subsistencia uniforme a todos los individuos, y financiarse mediante la solidaridad general y profesional, con impuestos comunes y especiales, englobados en el presupuesto general y gestionado como un servicio público.

La protección de todos mediante la solidaridad y la protección de los activos mediante la cobertura de eventuales riesgos –entre otros, el quedar sin empleo-, configuran dos sistemas (de ayuda y de seguridad social) que fueron complementarios durante mucho tiempo pero que entraron en contradicción cuando la población activa se volvió minoritaria. El desempleo se puede cubrir a partir del trabajo, pero hasta un cierto techo y reveló el “talón de Aquiles del estado social” (Castel, 1997) porque éste se configuró sobre la base de un régimen de trabajo que está quebrado. En el caso de Argentina, no fue sólo el incremento del desempleo que comenzó a visualizarse a partir de 1995 lo que puso en déficit al sistema de seguridad social, sino también otras transformaciones del mercado de trabajo producto de las reestructuraciones de las relaciones de producción. El problema no es sólo que hay muchas personas sin trabajo, sino que las que trabajan están cada vez más precarizadas.

El trabajo a tiempo parcial, en el sector informal, sin aportes, con contratos de duración determinada, flexibles, etc. reemplazaron el paradigma del empleo homogéneo y estable. A esto se sumó luego la aparición de trabajos sostenidos o ayudados por el poder público (nacional, provincial o municipal) en el marco de la lucha por el desempleo. Los que se oponen a que los poderes públicos proporcionen trabajo a quien no lo tiene, como derecho de crédito a una prestación positiva, sostendrán que la discrecionalidad con la que las administraciones públicas ejercieron su poder de imponer objetivos, orientaciones y limitaciones a través de “ayudas” y “recompensas”, justifica la necesidad de jerarquizar y configurar la actividad llamada “de fomento” en el marco del derecho administrativo, encargado de regular el trabajo en el sector público (Martínez López Muñiz, 1989).

Si el trabajo estable -sumado a un sistema de relaciones sólidas- asegura la “integración” social, la ausencia del mismo -combinado con diferentes

² Concepción que está en la base de la OIT, donde a través del Convenio 102 define la seguridad social como “la protección que la sociedad provee a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra la necesidad económica y social que se produce por la cesación o sustancial reducción de sus ingresos motivados por la enfermedad maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, la provisión de asistencia médica y subsidios a las familias con hijos”.

participaciones en las redes de sociabilidad y de protección ante eventuales riesgos- desplaza a la persona o otros lugares dentro de la estructura social, o “zonas” como empezaron a denominarse (Castel, 1997): de vulnerabilidad (zona intermedia caracterizada por la precariedad del trabajo); de asistencia (vía la ayuda social y la caridad) y de exclusión o desafiliación (ausencia de participación en alguna actividad productiva y aislamiento relacional). La precarización del trabajo y la pérdida de las protecciones permite comprender los procesos que “desestabilizan” a los integrados, que “nutren” la vulnerabilidad y que, en última instancia, generan el desempleo y la exclusión.

La variedad de grupos en problemas que iban siendo objeto de atención a partir de 1991 (desocupados mayores de edad, con hijos, desocupados jóvenes, trabajadores en empresas afectadas a reestructuraciones, o pymes, etc.) multiplicó los tratamientos especiales y derivó en programas a medida para cada uno de ellos que hicieron retroceder las políticas integradoras y que se fueron consolidando progresivamente, como vamos a desarrollar en el capítulo 5 de este trabajo. De a poco, los programas de empleo y capacitación dejaron de concebirse como mecanismos de inclusión social para pasar a ser mecanismos que sostienen en la asistencia, de la misma manera que lo hacían otros programas focalizados en la población pobre o vulnerable, con otras prestaciones. Al no poder asegurar el trabajo para todos -una mayor inclusión-, se conformaron con ayudar a muchos otorgándoles una ayuda económica para que puedan sostenerse en el límite de la estructura social –una mejor exclusión-.

Esta tendencia a la focalización no es casual ni exclusiva de los programas de empleo y capacitación. Los procesos de reforma impulsados desde la década del '90 condujeron a una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en distintos planos e influyeron directamente sobre el conjunto de la sociedad civil reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos por lo que fue denominado como “externalización” de la reforma (Oszlak, 1997).

La paulatina transferencia de funciones desde el estado nacional a los niveles subnacionales (descentralización), la reorganización de las relaciones entre el estado y los actores de la sociedad, y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a la provisión de bienes y prestación de servicios, antes en manos del Estado (privatización) fue acompañada por un conjunto de transformaciones en las políticas sociales que, impulsadas por los distintos organismos multilaterales de crédito, tuvieron dos propósitos: hacer más eficiente el gasto público social y compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de programas sociales orientados a sectores específicos (Chiara, García Delgado, 1997). Entre esas transformaciones, se encuentra la de la focalización de las intervenciones sociales, con el objetivo de dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia. A pesar de las pretensiones universalistas de muchos programas sociales, casi todos se caracterizan por *segmentar* los problemas, es

decir, recortar un aspecto de la necesidad de las familias y organizar desde los programas asignaciones de recursos específicos en función de reglas de juego también particulares.

Capítulo 2. Relevamiento de las políticas activas de empleo

Las investigaciones nacionales e internacionales relevadas sobre el objeto de estudio de esta investigación hacen hincapié en algunos programas o en algunos aspectos de los mismos, pero pocas se han dedicado a relevar y sistematizar la cantidad de programas aquí analizados. Asimismo, la forma de agruparlos, cuando se avanzó en algún tipo de clasificación, varía en cada investigación.

Una de las clasificaciones más abarcativas de las políticas públicas con incidencia sobre el balance del mercado del trabajo fue la realizada por Monza (2003), que las dividió en 6 grupos: de contención de la población económicamente activa (PEA), de promoción del empleo, preventivas del desempleo, de reconversión de la desocupación, sobre la calidad del empleo y de atención a los desocupados. Estas políticas, a su vez, se subdividen en un total de 25 subgrupos. Sin embargo, los programas de empleo y formación analizados en esta investigación no son relevados ni mencionados, pero sí son incluidos como parte de 4 de estos 25 subgrupos.

Unos 35 programas de empleo y formación son mencionados en un primer trabajo de Salvia (2002), los cuales son agrupados en 2 categorías: 1. Programas de empleo, orientación y capacitación focalizada; y 2. Políticas activas de desarrollo de capital humano. En la primera, los programas son clasificados en 4 líneas de intervención (programas de empleo transitorio, de fomento al empleo, focalizados de capacitación laboral y de orientación e intermediación laboral). La segunda categoría también se divide en 4 programas y acciones.

Posteriormente, y siguiendo en la línea de analizar las políticas laborales con impacto en el empleo, Salvia (2003) integrará y describirá los programas de empleo y capacitación en una interesante clasificación. Por un lado, además de describir las reformas institucionales de la década, divide las políticas de promoción del empleo y asistencia al desempleo de los programas de productividad y formación de capital humano. En segundo lugar, subdivide al primer grupo en tres líneas: seguro de desempleo, fortalecimiento e intermediación institucional, y programas de promoción y fomento del empleo. En tercer lugar, desagrega estos últimos en 6 distintas modalidades de intervención: 1. Programas de Empleo Transitorio; 2. Programas de Fomento al Empleo Privado; 3. Programas de Fomento a Microemprendimientos Informales; 4. Programas de Fomento a la Creación o Sostenimiento de Empresas Formales; 5. Programas Focalizados de Orientación y Capacitación Laboral; y 6. Programa de Movilidad Geográfica.

La misma cantidad de programas (35) es mencionada y sintetizada en la publicación oficial del Ministerio de Trabajo (Revista del Trabajo, 1999), clasificando los programas en 4 tipos: 1. Programas de empleo directo o

transitorio; 2. Programas de fomento del empleo privado; 3. Programas de desarrollo del capital humano; y 4. Programas de fortalecimiento institucional.

El Observatorio del mercado de trabajo del Mercosur (ver Lanari) agrupó a unos 41 programas en 4 grupos: 1. Programas de Capacitación; 2. Programas de Desarrollo Institucional; 3. Programas de empleo de interés social, empleo directo y transitorio; y 4. Programas de generación de empleo privado.

El Manual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Ricca, 1995) referido a servicios de empleo sostiene que es factible agrupar los programas en 2 categorías: 1. Programas especiales de promoción del empleo (que a su vez es subdividido en contrataron directa en la administración pública, programas de empleo y formación y programas de subvención a las contrataciones y trabajos de utilidad colectiva); y 2. Gestión de los fondos para el desempleo (subdividió en trabajos intensivos de mano de obra, y programas de jubilación anticipada).

Un trabajo realizado en Perú agrupa los programas en: 1) programas de creación de empleos para la oferta laboral; 2) programas de desarrollo de capacidades relacionadas con el empleo; y 3) programas de promoción de la eficiencia en los mercados de trabajo.

Los trabajos realizados sobre la Unión Europea y España particularmente (Sacristán Romero, 2005) postulan que la implementación de las políticas descansa en tres ejes: orientación, empleo y formación, al mismo tiempo que se rescatan trabajos de investigadores (Sáez Fernández, 1997) que distinguen tres grandes grupos de políticas activas: 1. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza; 2. Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos; y 3. Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

Como en los países de la Unión Europea las políticas activas vienen determinadas por las directrices marcadas para la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo,³ en España, por ejemplo, se dividen las políticas activas en los siguientes seis grandes grupos (Tobes Portillo, 2002): 1. Medidas a favor de la formación, el

³ Una recopilación exhaustiva de las políticas de empleo de Europa y de los principales países desarrollados puede consultarse en el trabajo realizado por PriceWaterhouseCoopers para la Junta de Andalucía (ver <http://www.juntadeandalucia.es/innovacioncienciayempresa/pioneros/politica.pdf>, octubre 2004). Asimismo, un análisis de las políticas activas de mercado de trabajo en España entre 1985 y 2000 en el marco de las políticas de empleo de los países europeos y, especialmente, en comparación con las llevadas a cabo en Francia y el Reino Unido se encuentra en Alujas Ruiz (ver http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-1007102-112357//TOL118A.pdf)

reciclaje y la movilidad profesional, en este grupo se integra la formación profesional inicial, ocupacional y continua. 2. Medidas para el mantenimiento del empleo que recoge distintas políticas y ayudas destinadas a la realización de la reconversión industrial, reestructuración de empresas y mantenimiento del empleo. 3. Medidas a favor de la creación de empleo que agrupa las medidas contractuales sin incentivo económico, de fomento de empleo con incentivo económico, los programas de fomento del empleo del sector público y los programas de apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo. 4. Medidas a favor de categorías específicas de trabajadores que recoge aquellas políticas horizontales destinadas a la inserción o reinserción laboral de los grupos con mayor dificultad de acceso o integración en el mercado laboral. 5. Medidas de reparto del empleo que se instrumentan a través de los contratos a tiempo parcial estable, los contratos de sustitución y los de relevo. 6. Medidas de intermediación en el mercado de trabajo, información, orientación y colocación.

En un trabajo sobre las políticas de empleo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Martínez, 1996) sostendrá que la intervención directa en el mercado de trabajo con fines de generación de empleo ha recurrido, básicamente, a 3 tipos de instrumentos: 1. Los servicios públicos de empleo; 2. Los programas de formación y los programas en favor de los jóvenes y de las mujeres (que divide en 3 tipos de programas); y 3. Las ayudas al empleo (que son divididas en 4 diferentes tipos de programas: de generación de empleo permanente en el sector privado; de ayuda a los desempleados que crean empresas; de generación de empleo en el sector público; y de apoyo a los minusválidos).

En el mismo trabajo se agrupan las políticas de formación y de empleo de América Latina en: 1. Servicios públicos de empleo; 2. Formación para el trabajo y la capacitación; 3. Programas de generación de empleo temporal (básicamente agrupados en incentivos para la contratación por las empresas de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.); programas especiales de empleo; y fondos de inversión social.

Desde una clasificación más teórica (Tobes Portillo, 2002) se ha intentado agrupar a los programas en políticas de demanda (suponen una discriminación positiva que incentivan la contratación, a través de subvenciones o incentivos fiscales a las empresas, de los grupos con mayores dificultades de integración en el mercado laboral, tal es el caso de las mujeres, minusválidos, jóvenes y desempleados de larga duración) y políticas de oferta (tienen como objetivo prioritario adecuar las cualificaciones del factor trabajo a las necesidades empresariales, a través de la formación profesional inicial, ocupacional y continua), de manera de poder incluir en estas dos categorías aquellas políticas activas que no necesariamente generen gasto presupuestario.

La clasificación de las políticas activas según incidan sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo, o sobre la interacción entre ambas (Alujas Ruiz, 2002) agrupa las siguientes medidas: 1. Medidas que inciden sobre la oferta de trabajo (escolarización, edad de jubilación, formativas, prestaciones por desempleo, programas de inserción en el mercado de trabajo, reordenación y reducción del tiempo de trabajo); 2. Medidas que inciden sobre la demanda de trabajo (incentivos a la creación de empleo a favor de colectivos especialmente afectados por el desempleo, disminución de los costes empresariales, flexibilización laboral, etc.); 3. Medidas que inciden sobre la oferta y demanda de trabajo (fomento de las iniciativas locales de empleo, creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de empleo, apoyo financiero y fiscal a la movilidad geográfica y funcional, subvención y desarrollo de acciones de formación, contratación en régimen de aprendizaje).

La mayoría de los trabajos relevados sobre las políticas activas de empleo y que incluyen algún modo de clasificación de las mismas, siguieron algunas de las siguientes orientaciones: efectuaron estudios de impacto y modalidades de gestión recortando sólo aquellas dirigidas a jóvenes; cuestionaron los criterios con los que se distribuyeron recursos de los programas transitorios o la relación costo-beneficio de los mismos; realizaron estudios comparados a nivel latinoamericano teniendo en cuenta sus objetivos; o analizaron los efectos de estas políticas en niveles tanto macro como microeconómicos. Pocos trabajos han relacionado el diseño y la ejecución de cada una de las políticas activas de la década en estudio con los argumentos que dieron origen a las mismas, de manera de analizar el grado de adecuación entre unos y otros.

Como se mencionara en primer lugar, gran parte de los trabajos encontrados se focalizan en los programas para jóvenes, especialmente los de capacitación. En esta línea, los programas son analizados en cuanto a su articulación con el sistema educativo poniendo la atención en el caso argentino (Proyecto Joven)⁴ o analizando programas de este tipo en cinco países (Gallart, 2000); la contribución a incrementar el empleo que demostraron en ocho países⁵, y más específicamente en caso italiano⁶; el escaso impacto que tuvieron en algunos países respecto de detener la marginalización y precarización (Verdier, 1997)⁷; el tipo de oferta según

⁴ Gallart, Maria Antonia (1999) sostendrá la necesidad de crear mecanismos al interior del Programa que articulen, en las organizaciones ejecutoras, las necesidades de los jóvenes pobres con las posibilidades reales del mercado del trabajo, ya que si la formación se organiza sólo a partir de la demanda de las empresas, deja de lado las necesidades de la población destinataria y si se diseña en función de la oferta institucional no es eficiente en términos de inserción laboral de los egresados.

⁵ Algunas de estas recomendaciones apuntan a adecuar los programas a las características de los participantes, a lograr resultados más productivos (como las de contar con carteras de proyectos preparadas con anticipación a las situaciones críticas de empleo o con recursos que permitan financiar los materiales e insumos necesarios para los trabajos), a considerar la inclusión de componentes de capacitación, a priorizar proyectos de generación de empleo, etc.

⁶ De Luca, Loreta and Bruni, Michele, (1993)

⁷ El autor sostiene estos dispositivos no contrarrestan la selectividad del mercado de trabajo y que, al quedar institucionalizados (utiliza la expresión perennizados) como una forma de intervención

el organismo que brinda la capacitación, los contenidos de la misma, los métodos de enseñanza y el lugar ocupado por la articulación escuela-trabajo (Jacinto y Suárez, 1997)⁸; la necesidad de adoptar metodologías de evaluación que vayan más allá de la inserción laboral posterior y que tengan en cuenta las dificultades políticas, conceptuales y metodológicas que estos programas implican (Jacinto y Gallart, 1998); y la orientación que están tomando las inversiones en capacitación, ya que se forma a los jóvenes en oficios sin futuro o que no repercuten en la productividad y los ingresos (Piña, 1985).

Las tipologías creadas en este tipo de abordaje fueron, por ejemplo, de 6 categorías (Gallart, 2000), utilizando las siguientes variables: según se focalicen exclusivamente en la formación profesional o según sean de empleo o de integración social con un componente de formación; según sean exclusivos para jóvenes o no; y según el tipo de organismo ejecutor (institucional fijo o a término con ejecución pública o privada).

Como segunda orientación temática, las investigaciones sobre los programas se focalizan en la inequidad e ineficiencia de los programas de empleo transitorios tomando como criterio analítico los mecanismos utilizados para distribuir los recursos en el caso de un trabajo sobre argentina para un año determinado (Cetrángolo y Golbert, 1995b); o toman la cobertura y el nivel de gasto público asignado como criterio, para realizar un estudio comparado entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y de América Latina (Martínez, 1996).

En este último caso se señalan las similitudes y diferencias - desde el punto de vista del nivel de gasto- de los programas latinoamericanos con las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y advierte sobre cuatro *desfases entre los objetivos de las políticas o programas y los resultados obtenidos* que, a su criterio, deben servir para revisar y reorientar dichas políticas en América Latina, el último de los cuales se relaciona con nuestra investigación. Los mismos son: el número cada vez mayor de trabajadores temporales y a tiempo parcial que desincentiva la inversión en formación y calificación; la exclusión de los trabajadores informales de los beneficios de la formación profesional y de la protección social; las limitadas posibilidades de modernización de las microempresas informales; y el limitado efecto que sobre el empleo agregado tienen los programas de generación directa de empleo temporal en obras públicas.

pública que socializa los costos de poner a trabajar a los jóvenes no queda claro qué efecto es más importante: si el de la calidad de la experiencia y formación adquiridas o el de la rebaja de los costos salariales que representan estos subsidios para las empresas.

⁸ Para que los programas se adecuen a las necesidades de los jóvenes marginados sugieren no sólo ampliar la cobertura, flexibilizar su estructura organizativa y estrechar los vínculos con el sistema productivo, sino también revisar y adaptar esta oferta de capacitación tanto en lo referido a las calificaciones técnicas y sociales que se propongan desarrollar como en lo referente a la organización de los cursos.

En esa línea el Banco Mundial ha dejado fijada su posición a través de documentos oficiales (World Bank, 1997^a). Para dicho organismo, los programas de creación directa de empleo *son los más costosos* de las políticas activas de empleo. Después de clasificar los programas en programas de empleo público, programas de promoción del autoempleo, y programas de reentrenamiento, basándose en la experiencia de la ODCE el organismo señala que no son efectivos para brindarles una ocupación efectiva a los desocupados ya que las evaluaciones realizadas en base a las tasas de empleo posteriores a la ejecución de los programas muestran que *los participantes tienen relativamente muy bajas probabilidades de quedar ocupados*. Por lo tanto, estos programas tienen un muy *bajo impacto* en el desempleo de largo plazo o estructural, aunque puedan producir un pequeño efecto sobre el desempleo de corta duración. A su vez, postula que los programas de reentrenamiento -también según la experiencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- no son más efectivos que los programas de asistencia en la búsqueda de empleo desde el punto de vista del incremento de las probabilidades de reemplearse o de mejorar ingresos y, a la vez, son entre 2 y 4 veces más caros.

Desde otra perspectiva, más economicista (Montoya, 1995), los programas son analizados para medir los efectos positivos o negativos que tienen sobre el desempleo, la inserción futura y la performance económica.

Las tipologías utilizadas en estos casos sólo abarcaron los programas de capacitación y reentrenamiento, los que fueron agrupados en 8 grupos: Servicios y administración del empleo; Entrenamiento de desempleados adultos y población con riesgo de serlo; Entrenamiento de adultos empleados; Medidas para jóvenes desempleados y con desventajas para el trabajo; Financiamiento de aprendizaje para jóvenes; Subsidios al empleo común en el sector privado; Financiamiento en la creación de empresas; y Creación directa de trabajo -público y sin fines de lucro- (Martínez, 1996).

Otra investigadora francesa (Bouquet, 1996) va a ampliar esos efectos sosteniendo la necesidad de dividirlos en tres niveles de análisis (macroeconómico, el microeconómico y el nivel de la aplicación de los mismos) y concluye diciendo que todos los estudios de evaluación de las políticas de empleo han demostrado que éstas pesan poco sobre el nivel de empleo pero lo hacen en mayor medida sobre el volumen del desempleo y sobre la selectividad del mercado laboral. Cada tipo de análisis arroja resultados diferentes: cuando se realizan evaluaciones con indicadores macroeconómicos se observan los efectos de las políticas en general (como por ejemplo, crecimiento de la demanda, arrastre, precio o relación capital/trabajo) y se puede conocer cuántos desocupados han sido evitados y cuántos empleos han sido creados por el conjunto de las medidas. En cambio, en un nivel microeconómico es importante saber cuál es el objetivo a evaluar: si es el devenir de los beneficiarios o el de la tasa de desempleo. A su vez, esta última depende mucho de los objetivos

implícitos o explícitos⁹. Por último, en el nivel de aplicación de las medidas, deben tenerse en cuenta los actores intervinientes en la aplicación de las medidas, la relación entre ellos y con el contexto, la orientación que toman las políticas y el rol que asumen los agentes públicos.

La mayoría de los estudios sobre la experiencia española -que sirvió de antecedente a los programas de empleo y capacitación del país-, coinciden también en que los resultados obtenidos por las políticas laborales “activas” (y entiende por ello tanto aquellas medidas que apuntan a evitar la pérdida de puestos de trabajo como las que ofrecen incentivos para la creación de nuevos empleos) sobre el mercado de trabajo han sido muy pobres, debido a que, entre otras cosas, algunas medidas (como los cursos de capacitación) no se ajustaron a las demandas reales del mercado (Jimeno y Toharia, 1994).

Finalmente, se relevaron dos trabajos que iluminaron de manera particular esta investigación. El primero de ellos, es un informe del Centro de Estudios para el Cambio Estructural sobre la situación del empleo/desempleo y las políticas adoptadas hasta 1995 (Cetrángolo y Golbert, 1995a). En el mismo, cuestionan la orientación de la política de empleo y dejan señalados elementos que aparecen a lo largo de este trabajo. Además de realizar una descripción del desempleo, se describen las políticas adoptadas por la Ley 24.013 y se analizan los resultados en términos de contratación de los programas diseñados hasta esa fecha para concluir diciendo que “...en nuestro país el debate estuvo principalmente focalizado en este último punto (la flexibilización de la legislación laboral)...” debido a “... la orientación de las medidas tomadas por el gobierno. Consideran que la política de empleo no ha formado parte de una estrategia ofensiva tendiente a promover un perfil productivo más competitivo y que, por el contrario, ha asumido una actitud defensiva que se ha caracterizado por...estar dirigida a promover medidas de flexibilización de la contratación de la mano de obra, bajar el costo laboral, y generar empleos de baja productividad y de corto período de duración”. Al final del trabajo dejan varias cuestiones planteadas y consideran que deben abrirse debates que incluyan aspectos tales como: la magnitud de los fondos destinados a políticas de empleo que, combinados con la escasa cobertura de los programas, resultan insuficientes para atender las necesidades de la población

9 Si el objetivo es actuar sobre el nivel de desempleo se deberán calcular los efectos brutos (cantidad de personas incorporadas al mercado laboral gracias a estas medidas) y los efectos netos de las medidas (cuántas personas se hubieran contratado de no existir las mismas). De hecho, por el lado de las empresas pueden darse tres efectos perversos: el de “regalo” (se subsidia un puesto que de todas maneras la empresa hubiera creado) que en el mejor de los casos deriva en el efecto “calendario” (una empresa que iba a contratar a alguien dentro de unos meses, aprovecha el subsidio y lo contrata ahora); el de “sustitución” (la empresa elige dentro de los candidatos a aquel que le cueste menos y el efecto sobre la creación de empleo es nulo); y el “desplazamiento” también denominado canibalismo (la empresa beneficiada, al ser mas competitiva, se come a sus competidores y genera una retracción en el número de empleos). Del lado de los oferentes de trabajo, un efecto perverso es el denominado “de llamada”, es decir, se produce una movilización de la tasa de actividad generado por los inactivos que pretenden ingresar nuevamente al mercado laboral

afectada; la inconsistencia entre sus fuentes de financiamiento y la política macroeconómica; los peligros del uso discrecional de programas de generación de empleo; y finalmente alertan sobre el impacto social de los programas que, tal como están concebidos, pueden acentuar la exclusión.

El otro aporte significativo lo constituyeron los estudios llevados a cabo por el equipo de Cambio Estructural y Desigualdad Social, del Instituto Gino Germani en la UBA, coordinado por el Dr. Agustín Salvia ¹⁰, que implicaron un relevamiento bastante exhaustivo de las políticas de empleo de la época (y el contexto político en el que se produjeron) y avanzaron claramente en el camino indicado por esta investigación al sostener que “el tipo de orientación que siguieron las estrategias de intervención pública se correspondieron con la instalación previa de un determinado diagnóstico de situación” y que éste fue el resultado de la lucha de intereses sectoriales. Sostendrán que las estrategias de intervención no escapan en última instancia a los diagnósticos, las necesidades y demandas “oficiales” que impone un modelo de desarrollo dominante por lo que, entre otros aspectos, los programas activos de empleo se constituyeron en un componente complementario de las reformas estructurales.

En nuestra investigación retomaremos y profundizaremos estos últimos trabajos, así como otros (Gerchunoff y Torres, 1998, Cortés y Marshall, 1999) que realizaron una lectura de la situación económica y laboral desde la perspectiva del conflicto social y de las cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales bajo las cuales surgieron las medidas de intervención.

¹⁰Ver entre otros el trabajo de Salvia Agustín y otros, (Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social) (2000).

Capítulo 3. Condiciones macroeconómicas y sus efectos sobre el mercado de trabajo

A fines de 1989 y después de una década de inestabilidad macroeconómica, comienza a cobrar impulso un proceso de transformación económica en Argentina conocido como primer reforma del Estado, cuando el gobierno de Carlos Menem lanza una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales. Para algunos autores este proceso se pone en marcha para enfrentar los dos problemas centrales de ese momento, uno macroeconómico de crisis fiscal y otro político de credibilidad (Gerchunoff, 1996), y se explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males; y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación (García Delgado, 1997).

Lo cierto es que la crisis hiperinflacionaria de 1989 tuvo un importante efecto disciplinador sobre los sectores populares y sobre los actores sociales que representan sus intereses debido a la fuerte traslación de ingresos que presupone la desvalorización de la moneda local. La crisis generó las condiciones sociales necesarias para aceptar como inevitables las reformas estructurales propuestas, y tolerar su puesta en marcha, ante la evidencia “irrefutable” de que el Estado estaba en quiebra y de que ya no podía seguir funcionando como hasta entonces. La lectura que se impuso se centró en el agotamiento de un modelo estatal, el nacional populista, que requería realizar un urgente viraje de los lineamientos estructurales hacia reformas que tendieran a disminuir al máximo posible la intervención estatal en la economía (Castellani, 2001).

Las reformas estructurales comenzaron a perfilarse con la aprobación de la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, aprobadas en el Congreso en diciembre de 1989. Ambas leyes permitieron implementar las reformas propuestas por el denominado Consenso de Washington.¹¹ La primera brindó el marco normativo para la privatización de un gran número de empresas públicas (como compañías de teléfono, aviación comercial, ferrocarriles, complejos siderúrgicos, rutas, puertos y empresas petroquímicas). La Ley de emergencia económica suspende los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del estado, al mismo tiempo que se autorizan los licenciamientos

¹¹ Se trata de diez recomendaciones de política económica elaboradas por los organismos internacionales de crédito que pueden agruparse en dos conjuntos: aquéllas que procuran la estabilización macroeconómica, y aquéllas que pretenden operar una reforma estructural del modelo económico y social. La novena recomendación apuntaba a “promover la desregulación de los diferentes mercados (bienes, servicios y factores de la producción)”.

de empleados públicos, se congelan las vacantes producidas por la variación vegetativa y se pone fin a los esquemas salariales de privilegio en la administración. La reestructuración productiva fue orientada por tres programas de reforma sustantiva (apertura comercial, privatizaciones y desregulación) y una política sectorial explícita (la implementada en el sector automotriz mediante un régimen administrativo especial de reconversión), acompañadas de una reforma tributaria basada en la concentración de la estructura impositiva en unos pocos impuestos, la eliminación de regímenes especiales de promoción industrial y una nueva ley penal tributaria.

A pesar de esto, la estabilización de la economía no se logró hasta 1991, cuando Domingo Cavallo asume como ministro de economía y pone en marcha el Plan de Convertibilidad, un conjunto de medidas de política económica en el que la ley que garantiza el régimen convertible entre el peso y el dólar, es sólo uno de sus componentes principales. Implicó, entre otras cosas, la imposibilidad de utilizar la política cambiaria como un instrumento de modificación de los precios relativos y de intervención directa en el proceso de asignación de recursos, y la posibilidad de rediseñar las reformas que se habían encarado.

En el corto plazo, el plan de estabilización obtuvo resultados exitosos en lo que respecta al control de la inflación (la tasa de crecimiento de los precios minoristas sobre bases anuales cayó del 84% en 1991 a 18% en 1992, 7,4% en 1993 y 3,9% en 1994) y al aumento en los niveles de actividad: el PBI aumentó a una tasa anual del 7,7% motorizado por el comportamiento del consumo, que creció 40% y de las inversiones en maquinaria y equipos. Gracias a los ingresos provenientes de la privatización de las principales empresas estatales, logró mantener equilibradas las cuentas fiscales durante los primeros tres años (Gerchunoff, 1996).

La expansión de la demanda asociada al Plan de Convertibilidad permitió para este último autor “lubricar” o “moderar los costos distributivos de la reforma”. El deterioro que había alcanzado la economía antes de iniciar las reformas permitió que esos costos se perciban como más moderados que los que implicaría la persistencia de la crisis, por lo que el gobierno (a pesar de que había empezado a decaer su popularidad) contó con un “plus” de tolerancia que, en otro contexto, no hubiera tenido. Si bien, como se dijo anteriormente, la estrategia anti-inflacionaria resultó exitosa, produjo al mismo tiempo, fuertes distorsiones en los precios relativos domésticos¹². Surge un déficit comercial creciente, producto de dicha estructura, que alentó las importaciones y desalentó las exportaciones, y se

¹² Por ejemplo, los precios al consumidor crecieron a tasas más elevadas que los mayoristas (en gran parte debido al aumento de las tarifas de los servicios públicos privatizados), entre éstos, los agropecuarios más que los industriales, y los nacionales más que los importados. Por otra parte, se generaron también, fuertes modificaciones entre las rentabilidades relativas de los sectores productores de bienes no transables y de los transables ya que los primeros, al no estar sometidos a la competencia, presentaron rentabilidades operativas mucho mayores (en muchos casos, de las más elevadas tanto en el plano doméstico como a nivel internacional).

agravó la capacidad de ahorro de la economía, a raíz del incentivo en el consumo de amplias capas sociales. La reducción de la protección arancelaria, el atraso cambiario y el aumento de la presión fiscal hicieron que muchas firmas no pudieran seguir produciendo y, en general, debieron realizar importantes adecuaciones tendientes a disminuir costos.

El cierre de empresas y el aumento del desempleo generado por las privatizaciones, la liberalización comercial y la reorganización del sector público, corrían el riesgo de agotar el crédito otorgado por la población a las políticas de reforma, pero el impacto logrado por la estabilidad y los efectos indirectos de aquellas decisiones macroeconómicas dispararon “mecanismos” compensatorios de aquellos costos. La eliminación del impuesto inflacionario, por ejemplo, que recaía sobre los sectores más pobres, tuvo un efecto progresivo, pues los hogares bajo la línea de pobreza que representaban el 38% en 1989, cayeron al 14% en 1993. La desocupación fue compensada por el efecto que sobre el empleo tuvo la expansión económica (el empleo creció del 25,7% en 1990 al 37,4% en 1993), el cierre de empresas debido a la apertura comercial fue atenuado por la reactivación económica y se pusieron en marcha políticas para las que antes no había financiamiento (Gerchunoff, 1996). Adicionalmente, la recaudación tributaria permitió asignar recursos a casi todas las partidas del presupuesto público y en 1994 el gasto social representó el más alto de los últimos 14 años (Golbert y Lumi, 1994).

La etapa abierta por el Plan de Convertibilidad no sólo atenuó los costos del ajuste estructural, sino que además permitió el rediseño de algunas reformas (como las privatizaciones) y modificó el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades quienes debieron ocuparse de buscar apoyos como respuesta a los grupos de interés que presionaban, y reducir resistencias. Los intereses políticos debieron articularse y esto se puso especialmente de manifiesto, por ejemplo, con la propuesta de reforma del sistema provisional que demoró dos años en ser aprobado por el Congreso y tuvo sucesivas e importantes modificaciones respecto del proyecto original. También la relación del gobierno con los sindicatos es una manifestación de estos límites o frenos a las reformas (un análisis de ellas se detalla en el capítulo V) con la intención de no perjudicar a miembros clave de la coalición de gobierno.

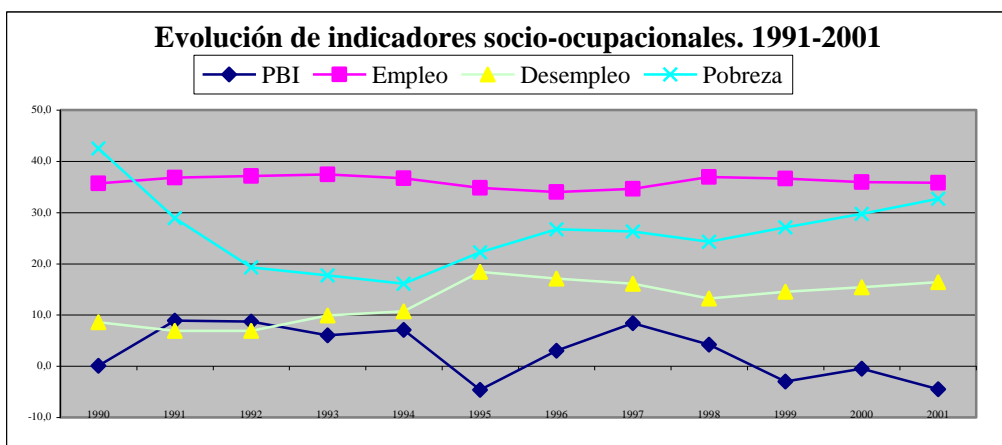
Si hasta ese momento no se había hecho evidente la necesidad de establecer políticas compensatorias y para algunos autores (Beccaria y Quintar, 1995), éstas estuvieron conspicuamente ausentes de la agenda gubernamental, luego de la crisis mexicana de diciembre de 1994, y ante el reflujo de los capitales hacia mercados más seguros, se hicieron evidentes las limitaciones propias de la política implementada¹³, y aquéllas políticas se hicieron necesarias. Si bien en un

¹³ La falta de liquidez provocada por la fuga de capitales llevó a aumentos en la tasa de interés y a una fuerte caída inicial en el consumo y la inversión (1995 cierra con un descenso del PBI del 4,4%), la baja competitividad de los productos fabricados localmente, el déficit fiscal crónico (derivado en buena medida de la fuerte presión que ejercen los intereses y servicios de la deuda

principio el crecimiento o mantenimiento de las tasas de empleo hicieron pensar al gobierno que la Argentina podía atravesar la reconversión económica sin un empeoramiento en los niveles de empleo y que, por el contrario, sería posible absorber el crecimiento de la población económicamente activa y de la subocupación preexistente en el mediano y largo plazo (Bour, 1995, Llach y Kritz, 1997, Kritz 1998) las estadísticas de mayo de 1995, cuando el desempleo trepa el 18,4% contradijeron esa predicción.

Asimismo, si bien al principio de la década se produjo un incremento importante de las remuneraciones reales (entre 1991 y 1994 el ingreso promedio de los trabajadores ocupados creció un 22% y el de población activa un 19%) a partir de 1994 comienzan a descender en forma persistente, con la excepción de un período entre el 96 y 98 que presenta fases expansivas. La diferencia del ingreso promedio entre 1991 y 2001 fue del 7% para los ocupados y del -6% para los activos.

Estas situaciones, sumadas al deterioro en la equidad distributiva (mientras el 50% de la población activa captaba en 1991 el 20% de los ingresos su participación cayó al 13% en el 2001) y a la mayor concentración de ingresos entre los ocupados (Damill, 2003), hizo que las personas por debajo de la línea de pobreza pasaron de representar el 16,1 % en mayo de 1996 para ser el 32,7% en el mismo mes de 2001.



Fuente: elaboración propia en base a información de INDEC y Ministerio de Economía. Para pobreza se consideró el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado Gran Buenos Aires. La medición del empleo y del desempleo comprende al total de aglomerados urbanos.

La conformación de este nuevo modelo, además, supuso una fuerte transformación del escenario en el que se desarrollaba el conflicto social, que modificó, a su vez, el repertorio de las protestas sociales. La protesta laboral

externa) que requiere de financiamiento externo e interno constante a tasas de interés muy elevadas.

tradicional es reemplazada por otras modalidades como los cortes de rutas y los estallidos sociales (Farinetti, 1999). Estas nuevas modalidades implican un desplazamiento del tipo de protesta desde el sector industrial hacia el sector de servicios públicos; un cambio en los objetivos (que dejaron de ser reclamos salariales y de política económica y pasaron a ser sólo una defensa del salario y los puestos de trabajo); y una provincialización de la protesta, que comenzó a focalizarse en las provincias y los municipios (en especial, los más castigados por las políticas de ajuste ortodoxo).

En marcado contraste con la situación descrita para los sectores populares, los grandes agentes económicos resultaron ampliamente beneficiados por las políticas de reforma. Las oportunidades de negocios creadas especialmente por la política de privatización de empresas públicas, permitieron organizar comunidades de negocios (Basualdo, 1999, 2000) integradas por capitales nacionales y extranjeros que suponen la conformación de asociaciones caracterizadas por haber obtenido importantes márgenes de rentabilidad. Al mismo tiempo, la “desregulación” de los mercados, o re-regulación posibilitó que las grandes empresas conserven posiciones de privilegio, mono u oligopólicas, que les permitieron obtener ganancias extraordinarias, como en el caso del mercado energético y del sector de telecomunicaciones, entre otros (Aspiazu, 1999b). No obstante estas oportunidades, desde fines de los 90 se generó en el seno de este bloque, un debate en torno a la necesidad de modificar la política económica con orientaciones tendientes a desmantelar o a profundizar, según los diferentes intereses, el régimen de Convertibilidad.

Luego de un período de declinación, comenzó en 1996 un nuevo ciclo, cuya fase expansiva sería más corta que la anterior: desde mediados de 1998 (en parte por un nuevo impacto negativo externo) se inicia una extensa contracción que culminará a fines de 2001 con el abandono del esquema de convertibilidad, en medio de una profunda crisis económica y política.

Si la inflación y el desorden habían posibilitado a principios de la década la modificación del consenso de posguerra sobre el Estado distribuidor, desarrollista y la constitución de otro sobre el Estado privatizador, ya hacia la segunda mitad del último gobierno de Menem, la pérdida de capacidad de consumo y la desocupación habían empezado a poner en jaque al nuevo modelo (García Delgado, 1998). En ese marco, y motivado también por la necesidad de fortalecer alianzas políticas y sociales con el objeto de formar una segunda reelección del Presidente, hacia 1998 el Gobierno reflota una relación más fuerte con el poder gremial (la CGT) que se tradujo en un viraje muy importante en su política desreguladora respecto del mercado de trabajo, impulsándose la aprobación de una ley que anuló anteriores pautas flexibilizadoras y estableció mecanismos destinados a asegurar el control sindical sobre la negociación colectiva.

En lo que respecta al mercado de trabajo, desde mediados de la década del 70, había entrado en un proceso de desestructuración permanente, que se agudizó en

el período objeto de nuestro estudio (1990-2000). Esta desestructuración se expresa básicamente en los *fuertes incrementos del desempleo abierto pero también en un proceso generalizado de precarización de los puestos de trabajo*.

Siguiendo las estadísticas elaboradas por un autor (Monza, 2003), los datos de la década muestran lo siguiente:

- La tasa de crecimiento poblacional fue de 1,4 (más en el interior que en Gran Buenos Aires)
- La población económicamente activa creció un 2 % anual promedio, entre oct 1991 y oct 2001
- El desempleo oculto crece a una tasa anual promedio de 3,3%
- El número de desocupados crece a una tasa anual de 13,4% (15,3 en GBA y 12,2 en resto de aglomerados urbanos) pasándose de 701.000 en 1991 a 2.456.000 en oct 2001. Del conjunto de los hogares, el 21,9% tenía al menos un miembro desocupado. Esa cifra se eleva por encima del 45% en los dos deciles más bajos, y se va reduciendo a medida que se avanza de los deciles más bajos a los más altos.

En el Cuadro siguiente se consideran los atributos de los desocupados abiertos para los períodos 1991 y 2001, el tipo de desocupación y la duración de la misma.

Composición de los desocupados. Total urbano 1991-2001

	1991	2001
Tipo de desempleo	100,0	100,0
Cesante	81,9	89,5
Entrante	18,1	10,5
Tiempo de desempleo	100,0	100,0
Hasta 2 meses	56,1	40,1
De 3 a 6 meses	28,1	27,2
De 7 a 12 meses	13,4	21,6
Más de 1 año	2,3	11,1
Sexo	100,0	100,0
Varón	58,4	60,5
Mujer	41,6	39,5
Grupos de edad	100	100,0
Hasta 24 años	43,6	33,0
25 a 39 años	30,3	32,9
40 a 64 años	24,7	32,0
65 y más	1,4	2,1
Posición en el hogar	100,0	100,0
Jefe	27,9	36,7
No Jefe	72,1	63,3
Máximo nivel educativo	100,0	100,0
Primaria incompleta	10,9	9,6
Secundaria incompleta	55,0	50,6
Terciario incompleto	26,9	34,1
Terciaria completa	7,3	5,7

Fuente: Monza (2003)

Se observa también un notable incremento de la duración del desempleo, ya que los que los desocupados de larga duración pasan de representar el 13,4 % al 21,6% en el caso de los desocupados de 7 a 12 meses y del 2,3 al 11,1% en los que se encontraban en esa situación por más de 1 año. El grupo etario más desfavorecido son los adultos de 40 a 64 años. Asimismo, si bien los no jefes siguen siendo mayoría entre los desocupados, la desocupación en ellos se reduce y crece entre los jefes de hogar. Por último, la desocupación se sesga hacia quienes tienen nivel educativo terciario incompleto.

Esta caracterización del mercado de trabajo y de la desocupación en particular enmarcó la orientación que fueron tomando las políticas activas de empleo en el período analizado y la progresiva focalización hacia beneficiarios de determinados grupos etarios (jóvenes o mayores de 45 años) o según la posición ocupada en el hogar (Jefes de hogar, con hijos).

La contrapartida fue la muy reducida expansión del empleo.

- La ocupación (incluyendo los subocupados, los informales y el servicio doméstico) se mantiene constante en el GBA y crece a una tasa promedio anual de 1,1%, lo que en el total da 0,7%.
- Del total de ocupados en oct 2001 (11.125.000), el 12,3% (1.377.000) trabajan menos horas de las deseadas, y el 30,2% (3.363.000) se ocupa en el sector de servicio doméstico o informal (según la estabilidad del empleo). Ambas categorías (subocupación horaria y no horaria) crecieron a una tasa promedio anual de 8,5 % y 1,3%, respectivamente. Esta última, si bien es baja con relación a lo esperado debido al deterioro del empleo, es explicada básicamente por el crecimiento de la informalidad urbana en los aglomerados del interior.
- Los ocupados "plenos" (empleo a tiempo completo y empleo a tiempo parcial voluntario en el sector formal) se mantienen casi estacionarios en toda la década en el interior y decrecen a una tasa anual elevada (-1,5%) en el GBA, con lo que esta región se enfrentó a una destrucción de puestos de trabajo, mientras que la población y la población económicamente activa crecían en el mismo período un 8% y un 15,3% respectivamente.

La *estructura sectorial* del empleo, por otro lado, continuó registrando las tendencias que venían operando desde hace tiempo: cayó la ocupación en la industria y se elevó la de comercio y servicios; la construcción continuó creciendo a partir de 1993 y se continuó expandiendo la ocupación en servicios no personales. La dinámica del empleo, así como la inflación, tuvieron impacto en el nivel de *ingresos*. Si inicialmente la desaceleración del ritmo de crecimiento de los precios y el aumento del empleo permitieron una recuperación de las remuneraciones, a partir de 1993 la escasa creación -e incluso destrucción- de

puestos de trabajo y el mayor subempleo sumado a la debilitación de los sindicatos, llevaron al estancamiento de las remuneraciones y a un deterioro luego hasta octubre de 1996. Cuando en mayo de 1997 se observa una recuperación de los salarios, se debió al incremento de horas y no a la tasa salarial (Beccaria, 1998).

Uno de los conceptos más utilizados para describir la heterogeneidad estructural a nivel del sistema productivo y que permite entender un aspecto de la precarización y fragmentación social que fue teniendo lugar en la década del noventa, es el de sector no estructurado, informal o economía social. Siguiendo un análisis realizado por Salvia (2002) se observa que la noción de informalidad fue perdiendo el sentido original que tenía para la OIT en la década del 70 y en cambio ha sido utilizado tanto para referirse al fenómeno de extralegalidad laboral o trabajo en negro, como para clasificar a unidades productivas y ocupaciones de baja productividad, o hacer referencia a la informalidad como un rasgo reproductivo de los grupos domésticos o las comunidades afectados por la pobreza o el déficit de empleo en la economía formal. El autor mencionado se aleja de aquellas visiones que visualizan la informalidad y el desempleo como una consecuencia natural de los cambios ocurridos en la composición de la demanda, dada la debilidad o insuficiencia de las reformas estructurales en el campo laboral y concibe la dualidad formalidad-informalidad “como un rasgo producido y reproducido por la estructura económico-social a través de las respuestas dadas por los agentes económicos y las familias a las oportunidades de acumulación y/o supervivencia”, ya que el excedente de fuerza de trabajo obliga a los actores sociales al desarrollo de actividades no estructuradas bajo las reglas del mercado formal, sean ellas de carácter mercantil, cuenta propia, marginal, extralegal e ilegal, etc.

Una de las cuestiones que más inciden sobre la dinámica del mercado de trabajo, en este sentido, ha sido la precarización de la inserción laboral, concepto que se utiliza para analizar el tipo de inserción laboral de los trabajadores en relación de dependencia según determinadas características del empleo típico, como la estabilidad del empleo o la cobertura social (Monza, 2000, Marshall, 1994). Lo que es interesante destacar es que la relación entre el tipo de inserción económico-social y la calidad de inserción laboral muestra una fuerte correlación entre ambas dimensiones, lo cual permite introducir algunas importantes precisiones al problema de la fragmentación social y el deterioro laboral. El trabajo de Salvia (2002), en ese sentido, demuestra que: la probabilidad de estar desempleado habiendo participado de actividades informales es 70% superior con respecto a quedar desocupado en el sector formal (20% contra 12,3%); siendo ocupado del sector informal, la probabilidad de acceder y mantener un empleo precario, inestable y/o de bajos ingresos, es casi el doble que la de los ocupados formales (62% contra 39%); entre los ocupados en el sector formal, 3 de cada 10 profesionales y 4 de cada 10 asalariados cuentan con empleos precarios, carecen de contrato estable y/o tienen ingresos por debajo del mínimo de mercado lo cual refleja también los altos índices de precariedad en dicho sector; por último, todas las categorías del sector formal, cualquiera sea la calidad del empleo, muestran

ingresos superiores a los alcanzados por los trabajadores del sector informal para las mismas inserciones.

Relacionando estos indicadores con la categoría de la informalidad, se observa que este fenómeno se fue vinculando cada vez más con la pobreza y la precariedad laboral y, lejos de constituir una alternativa frente al desempleo, fue su principal causa. Coincidimos en el rechazo de aquellos diagnósticos que sostienen que “el comportamiento de la informalidad constituye una evidencia de que el medio económico respondió con eficiencia a los cambios ocurridos en la composición de la demanda, dada la debilidad o insuficiencia de las reformas estructurales en el campo laboral” (Salvia, 2002) y que están en la base del pensamiento neoliberal, ya que dieron pie, entre otras cosas, a la puesta en marcha de programas de empleo y capacitación focalizados tendientes a combatir la desocupación y el subempleo como modo de acompañar otro tipo de medidas como los cambios en las regulaciones y los costos laborales.

Capítulo 4. Diagnóstico y fundamentación sobre los que se diseñaron las políticas de empleo

La desocupación fue el resultado de los efectos contrarios que produjeron dos procesos simultáneos: la expansión económica (producto del aumento del consumo, el crecimiento de las inversiones, y las exportaciones) que favoreció la creación de puestos de trabajo y la reestructuración productiva que, en cambio, eliminó puestos de trabajo y redujo la elasticidad del empleo a los crecimientos del producto (Beccaria, 1998).

Esta combinación entre escasa creación de empleo o destrucción de puestos de trabajo e incremento de la población en busca de empleo, se dio en un contexto internacional de desempleo en aumento o, lo que es lo mismo, incrementos de productividad medidos como la producción de bienes a costos cada vez menores. El entorno macroeconómico ejerció una fuerte presión para la reducción de costos de las empresas productoras de bienes comercializables, entre los que se encuentran los costos laborales. Este último punto constituye una de las "áreas grises" (Tokman, 1998) porque permitió interpretaciones diferentes. La reducción de costos impositivos laborales y empresariales directos debía promover y facilitar el proceso de ajuste de costos y cambio productivo. En función de ello, la desindexación de las remuneraciones, la disminución de obligaciones patronales a la seguridad social, y una serie de medidas tendientes a la flexibilidad -de ingreso, en el trabajo, y de salida- del mercado de trabajo y la descentralización de las negociaciones colectivas "implicaron una reducción de los costos laborales de las empresas, pero también sirvieron para promover la diferenciación y rotación laboral de los trabajadores asalariados" (Salvia, 2001).

De esta manera, la estabilidad de precios, el mantenimiento del tipo de cambio y los aumentos de productividad continuaron siendo garantizados por dos factores clave: 1) el mantenimiento del tipo de cambio sobrevaluado junto a bajos aranceles de importación -para presionar los precios a la baja y obligar a las firmas a su cierre o reconversión-, y 2) el desempleo generalizado y la desindexación de los salarios para mantener contenido el consumo interno, evitar presiones inflacionarias y contar con excedentes exportables" (Salvia, 2001). El modelo económico demandaba necesariamente el cierre y la centralización de las empresas de baja competitividad y una cuota de desempleo estructural. El surgimiento de nuevas actividades informales de baja productividad y elevada inestabilidad (desde autoempleos "refugio" hasta la participación en programas sociales) alentadas por la existencia de una oferta de trabajo volcada al mercado por la necesidad y la baja demanda del sector formal, resultaron insuficientes en términos de ingresos para cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo, motivo por el cual se mantuvo elevada la oferta laboral de los grupos más pobres, a la vez que la pobreza no disminuyó (Salvia, 2000).

4.1. Diagnóstico

¿Cuál fue el diagnóstico del Ministerio de Trabajo sobre las causas de la desocupación?

El diagnóstico de la cartera laboral se nutre del discurso económico imperante en la época, construido a partir del predominio ideológico del neoliberalismo el cual, al sostener que el único dinamizador del empleo y la productividad es el crecimiento económico, cualquier intromisión del Estado en el campo de la economía supone una traba para su normal desenvolvimiento. Este último debe actuar sólo en sectores no productivos dejando al sector productivo bajo el control de agentes privados y al mercado como reasignador de recursos.

Así, para el Ministerio de Trabajo la estrategia de modernización del país, en relación al empleo, puso de manifiesto "antiguas y tradicionales distorsiones, al igual que diversas *patologías* que impactan directamente sobre el mercado laboral". Esas "patologías" abarcaban principalmente "la desocupación abierta, el desempleo oculto, el subempleo abierto y el subempleo oculto" y a las mismas se les sumaban "los requerimientos actuales de mano de obra calificada, costos laborales compatibles con niveles internacionales, necesidad de aumento de la productividad, reestructuración empresarial e incorporación de tecnología" (MTSS, 1996e).

El análisis documental permite rastrear no menos de 8 causas determinantes de esas *patologías*. Concretamente, para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (1996a), las causas eran:

1. Efecto tequila: que precipitó la desaceleración del crecimiento de la economía.
2. La brusca aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo
3. El profundo cambio estructural por el que transitaba la Argentina
4. El incremento de los costos laborales

Las dos primeras son también mencionadas en otro documento (MTSS, 1996c) en el que además se agrega "crecimiento con poco empleo". Intentando dar cuenta de esta situación, se sostendrá que la generación de ocupaciones fue insuficiente por:

1. La reducción del empleo en el sector público y las empresas privatizadas,
2. La caída del costo relativo del capital; y
3. Los cambios estructurales.

Las dos últimas causas también habían sido contempladas en el documento anterior y, con respecto a la primera, el mismo Ministro que estaba al frente de la economía en el período que se ponen en marcha los programas analizados, sostendrá que la reforma del Estado y las privatizaciones "significaron una

reducción de 180.000 puestos de trabajo” provenientes de sectores que habían sido responsables de los déficit presupuestarios y que, teniendo muy baja productividad, sólo podían sobrevivir a partir de protecciones y subsidios pagados por toda la sociedad (Cavallo, 1997).

En otro documento (MTSS, 1996b) se hace hincapié solo en uno de los factores mencionados en los anteriores: el drástico incremento de la gente que desea trabajar (que tiene que ver con tendencias de largo plazo, como el crecimiento vegetativo de la población y el aumento de la participación de la mujer, como con razones coyunturales tales como las migraciones, el efecto trabajador alentado, las reformas al sistema previsional y al servicio militar) que es acompañado de tasas de crecimiento del empleo inferiores a las tasas de crecimiento de la población.

Uno de los Secretarios de Empleo del Ministerio de Trabajo, del período analizado, reconociendo que "el incremento neto del empleo...no sólo *resulta insuficiente* para absorber el incremento en la oferta de mano de obra sino que resulta *modesto* frente al comportamiento de la actividad económica", adjudicará esta situación a un "ineficiente funcionamiento del mercado de trabajo (expresado en una alta tasa de desempleo abierto)" explicado, entre otros factores, por "la deficiente formación de los recursos humanos y regulaciones laborales inadecuadas" (Giordano, 1994).

Asimismo, la carta-documento al Programa de Naciones Unidas, administrador de los fondos provistos por el Banco Mundial para la gestión de los programas, es revelador de la posición oficial:

"Una de las razones específicas del alto desempleo se relaciona con el profundo *cambio estructural que transita la Argentina en el marco de un mercado de trabajo inflexible*, que requiere de una alta y rápida capacidad de adaptación. Si bien entre 1990 y 1994 el crecimiento del PBI fue del 34.4% sólo se crearon 250 mil puestos de trabajo, lo que se agrega a un brusco crecimiento de la tasa de actividad. Particularmente, en 1994 la economía se comportó en forma muy dinámica, con un crecimiento de aproximadamente 7% registrando, sin embargo, la destrucción neta de casi 150 mil puestos de trabajo.

Tal aumento de la tasa de desocupación se ha producido a pesar de la expansión de la demanda de empleo, que ha sido insuficiente para cerrar la brecha ante una expansión del orden del 17% en la disponibilidad de mano de obra. Ese espacio se ha cubierto –sin duda– por una importante subocupación visible o invisible, principalmente urbana, produciendo en algunos sectores la pérdida de la calidad del empleo o el desplazamiento a la desocupación abierta. Ambos factores agravan el tema de la pobreza.

El Estado ha saneado y continúa superando el problema de la subocupación burocrática en el sector público, vía las privatizaciones y la introducción de racionalidad de la gestión, pero ese esfuerzo debe completarse con una acción del mismo signo –racionalización productiva y de la ocupación– a nivel de la actividad privada, en el marco de la reconversión productiva.

Este fenómeno de baja generación agregada de empleo y de alto nivel de desempleo, es producto del *proceso de ajuste de carácter estructural de la economía argentina y del marco regulatorio del mercado de trabajo*. Esto tendrá respuesta en una reconversión productiva que contemple la reinserción laboral bajo nuevas reglas.

La incorporación de nuevas tecnologías que requieren habilidades específicas a nivel mundial, ha agravado el problema al marginar del mercado de trabajo a importantes contingentes de jóvenes que no lograron canales de capacitación formal ni entrenamiento en puestos de trabajo. Actualmente, es palpable la *desarticulación entre la oferta de mano de obra y los requerimientos de la demanda*, en relación –básicamente– a los niveles de calificación, en tanto la apertura de la economía exige mayor nivel de competitividad. Se vive un tiempo intermedio que tiene, entre sus características, la creación y destrucción simultánea de empleo y la consiguiente modificación de los perfiles de calificación necesarios para el desempeño laboral.

Esa situación, nueva por sus causas y alcances, genera a su vez nuevas demandas de iniciativas públicas, que *reclaman la puesta en marcha de acciones que abandonen el carácter asistencialista, paliativo y desarticulado* de los esfuerzos que se han realizado históricamente y se orienten a brindar a la población desocupada una efectiva cobertura que de solución inmediata a sus necesidades básicas y fortalezcan sus capacidades para la inserción o reinserción en el mercado de trabajo" (PNUD. Progama ARG/96/001/A/01/99).

Las causas atribuibles a la desocupación son nuevamente sintetizadas en este texto, en el que resaltan dos: los altos costos laborales -consecuencia de un marco regulatorio rígido o poco flexible- y el proceso de reestructuración productiva que atravesaba la economía como consecuencia de los cambios estructurales.

Oficialmente se sostendrá que si bien la creación de empleo dependía de múltiples factores, dos resultaban lo más significativos: 1. El crecimiento económico; y 2. El costo laboral. Al considerar que el primer factor había sido "ampliamente solucionado (Argentina logró un crecimiento superior al 30% entre 1991 y 1995)" y que, a pesar de ello, el empleo sólo crecía a una tasa anual del 1%, se sostuvo lo siguiente: "no se puede depender del crecimiento económico para resolver el problema. Esto nos obliga a observar el segundo factor clave que explica la creación de empleo, los costos laborales. Los costos laborales, definidos de

manera amplia, incluyen conceptos tales como productividad y cargas sociales. En los últimos años la productividad se ha incrementado de manera notable y se han reducido las cargas sociales; el único factor que no ha sido solucionado es el que corresponde a los *costos y las rigideces* de las regulaciones laborales. Dichos costos se generan a partir de reglas que han regulado al mercado de trabajo durante años (y) han quedado obsoletas" (MTSS, 1996b).

En el caso de Argentina tres factores reforzaron la opción por este *paradigma como el único que permitiría ajustar la política social a los requerimientos de la nueva estrategia económica*: las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito reforzadas por la condicionalidad de los préstamos, la presión de los poderosos grupos económicos y el "clima" ideológico local (Cortès y Marshall, 1999). El crecimiento de la pobreza y el aumento del desempleo facilitaron y de alguna manera legitimaron este diagnóstico.

El denominado Consenso de Washington impuso en los 90 un modelo hegemónico de reforma de la política social latinoamericana. Este calificaba de ineficiente a los servicios estatales universalistas de educación y salud, proponía la focalización y la descentralización como un mecanismo para mejorar la eficiencia en la asignación del gasto, a la vez que sugería la privatización del sistema de seguridad social para controlar el gasto público y reforzar el mercado de capitales. Con relación a la política laboral, en la medida que responsabilizaba a la protección por la débil competencia en el mercado de trabajo, los altos costos laborales, el desempleo y la baja competitividad externa, proponía el desmantelamiento de dicha protección, la limitación del poder sindical y la descentralización de la negociación colectiva (Cortés y Marshall, 1999; Williamson, 1990).

El Banco Mundial, en su Informe sobre el desarrollo mundial en 1995 sostiene que en economías de mercado es posible enfrentar eficazmente los problemas de bajos ingresos, las malas condiciones de trabajo y la inseguridad laboral que afectan a amplios colectivos de trabajadores, y que para ello es clave la adopción de pautas de crecimiento que generan un aumento de la demanda de mano de obra y permitan reforzar la capacitación de los trabajadores y aumentar la productividad. Esas condiciones, según el Banco, se logran si los países permiten el "libre acceso a sus mercados" y "atraen capitales". Al mismo tiempo que reconoce un crecimiento del desempleo en el mundo, plantea que "puede ser causado por la oferta o por la demanda de trabajo, puede obedecer a la decisión de un trabajador de rechazar los puestos disponibles...puede ser el resultado de expectativas poco realistas o de políticas erróneas o *rigideces* que reducen la demanda de trabajo en relación con la oferta".

Para el caso específico de Argentino, un reporte del Banco Mundial sostenía que, dada la escala del desempleo, los límites de los instrumentos macroeconómicos dispuestos por el Gobierno, y los efectos fiscales adversos de corto plazo... adicionales reformas del mercado laboral son necesarias (World Bank Document, 1997b), al tiempo que se reasuma un crecimiento sostenido que mejorará las perspectivas de trabajo en el largo plazo. Los análisis empíricos mostraban la baja elasticidad empleo-producto en Argentina, con lo que el reporte sugiere algunas reformas tales como la de remover la garantía legal del poder de monopolio en las negociaciones, en manos del sector sindical y descentralizar la negociación colectiva al nivel de firmas. Con las herramientas para incrementar la capacidad de trabajo en la economía, Argentina habrá dado un paso para reducir los costos laborales los cuales están altos en relación a los estándares internacionales.”

Esta estrategia de "oferta" sostenida por todos los economistas enmarcados en el "pensamiento único", supone que los problemas del mercado laboral se deben casi exclusivamente a las formas en que la oferta llega al mercado, ya sea por su improductividad o por el alto precio que se paga por la fuerza de trabajo, por lo tanto la prioridad es "hacer funcionar el sistema económico lo más plenamente posible. Cuando el sistema económico de un país funciona, la enorme mayoría de los problemas que tienen solución se resuelven solos y, consiguientemente, el resto puede ser atacado con medidas específicas" (De Pablo, 1996).

El hecho de instalar determinados argumentos oficiales (como que los problemas de desempleo ya existían y las reformas sólo los hicieron evidentes –las antiguas distorsiones-, o que el crecimiento económico sólo no alcanza para generar empleo si no es acompañado por cambios en las regulaciones laborales y que existía un déficit de calificaciones y de rigidez en los salarios) hacía que el desempleo se instalara como algo “transitorio” que se podía solucionar si se lograban poner en marcha las reformas laborales demandadas por el programa económico (Salvia, 2002).

El problema se fue definiendo de diferentes formas, conforme lo demandaran las circunstancias políticas y económicas o según se necesitara del financiamiento externo, con lo que la política laboral quedó subordinada, a los resultados objetivos que podía ofrecerle al Gobierno, a la luz de la opinión pública y, por otra parte, a los límites, demandas y estrategias del programa económico y sus defensores. Por eso no resulta extraño que el discurso del *establishment* sobre la problemática del empleo fuera cambiando en los años 90 (Salvia, 2002).

En el diagnóstico inicial del Gobierno, la política económica adoptada traería un “transitorio” incremento del desempleo, que sería superado una vez que la demanda y la oferta del trabajo se readaptaran a las nuevas condiciones de una economía abierta, competitiva y desregulada. Se producirían, por un lado, la

pérdida de una cantidad de puestos de trabajo “artificiales” y de “baja productividad” –en empresas públicas deficitarias o empresas privadas incapaces de competir en el marco de una economía abierta-; y, por el otro lado, la aparición progresiva de un mayor número de empleos “reales” –que serían demandados en el marco de una economía de mercado no distorsionada por regulaciones o altos aranceles.

Este diagnóstico inicial fue sustituido por otro posterior, surgido a partir de los datos de la evolución real de la economía, y que mostraban la situación del desempleo en crecientes sectores de la población, la creciente precarización de los puestos de trabajo, el aumento del desempleo de larga duración, etc.

Así, el diagnóstico de alto desempleo pasajero por excedente de puestos de trabajo “ineficientes” y ausencia de calificación de trabajadores, fue sustituido, en base a las constataciones de la realidad, por otro basado en dos nuevos supuestos:

- a) el de irrecuperabilidad para el mercado de trabajadores de un amplio sector de población económicamente activa –en general, la de mayor edad o la ubicada en zonas del país económicamente “inviabiles”- y
- b) el del fin del empleo estable, con periodos en promedio más prolongados de desocupación, para el resto de los trabajadores.

Esta modificación en el diagnóstico significaba la aceptación de un más elevado porcentaje permanente de excluidos estructurales del derecho al trabajo, a quienes habría que asistir para su supervivencia antes que ayudar para su reinclusión, y una masa mayoritaria de trabajadores con empleos inestables, precarios y mal remunerados, con más reiteradas circunstancias de desempleo transitorio a lo largo de la vida económicamente activa. Un escaso número de trabajadores de alta calificación, con empleos muy bien remunerados y capacidad de tomar o dejar empleos a voluntad, completaba el escenario de la población trabajadora en la economía de los noventa, con crecientes asimetrías internas como nunca antes había conocido la sociedad argentina.

4.2. Estrategia

¿Cuál fue la estrategia seguida para resolver el desempleo? ¿Por qué se terminaron implementando programas de empleo y capacitación, en el marco de las políticas activas posibles?

Teniendo presente que la meta del crecimiento económico era una de las condiciones necesarias, la estrategia de la cartera laboral se dirigió a "modernizar el mercado de trabajo", "reducir el costo de contratar trabajadores y darles al mercado laboral la flexibilidad que éste requiere", y, entre otras, destinar mayores

recursos a los programas de empleo y capacitación, convencidos de que "la conjunción de ambas líneas de acción alentarán la creación de empleo y la mejora en la productividad" (MTSS, 1996b).

Ambas líneas estarán presentes también en la recomendación de los organismos internacionales. El mismo reporte del Banco Mundial mencionado sobre el mundo del trabajo de mediados de década (World Bank, 1995) plantea como recomendación la desregulación de los mercados de trabajo para adaptarlos a las transformaciones de las economías de mercado y la gestión exitosa de las empresas, junto con políticas más activas. La intervención del Estado en el mercado de trabajo se justifica por una desigual distribución del poder en el mercado, la discriminación, la falta de información y la falta de seguros contra los riesgos, al mismo tiempo que desaconseja el establecimiento de salarios mínimos. El "modelo latinoamericano" de reforma del mercado de trabajo, en el marco de los ajustes estructurales, requiere pasar por una fase de disminución de los salarios reales de manera de hacer posible la reasignación de mano de obra de unos sectores no viables a otros sectores más productivos y, en este proceso, hay ganadores y perdedores (título del capítulo 16) con lo cual se deben afrontar costos políticos y sociales. Ajuste estructural es sinónimo para el Banco de reestructuración del empleo. Propone, por eso, aumentar la adaptabilidad del mercado de trabajo (flexibilizar y eliminar prestaciones que incrementan indirectamente los salarios), preparar a los trabajadores para el cambio (y que sea el sector privado el proveedor principal de la capacitación), realizar despidos en masa (privatización de empresas públicas) al mismo tiempo que se debe aliviar la inseguridad mediante programas de transferencia.

A lo largo de la década fue cobrando cada vez más importancia el debate en torno a la competitividad y los costos laborales y, al mismo tiempo que los cambios en el escenario político fueron resignificando las reformas laborales, los programas de empleo y capacitación se reorientaron, con lo que se puede decir que las medidas y acciones adoptadas no siguieron un curso lineal.

4.2.1. Regulaciones y costos laborales

Entre fines de los ochenta y principios de los noventa, los cambios en la legislación laboral fueron en el sentido de garantizar la continuidad de las regulaciones laborales de los trabajadores de los organismos a privatizar, eliminar los topes sobre la indemnización por despido, y establecer un nuevo componente del salario (vales alimentarios) no sujeto a cargas sociales. Las reformas laborales sólo se limitaron a las relaciones laborales del sector público (se suspenden, por ej. las cláusulas convencionales que se consideran distorsivas para la productividad) con lo que este período fue calificado como la "antirreforma" por los defensores de la flexibilidad laboral (Giordano y Torres, 1997).

Entre 1991 y 1993, con la puesta en vigencia de la ley de convertibilidad, se instaló la idea de modernizar las relaciones de trabajo, producir una reconversión laboral, y acompañar las medidas de reestructuración con políticas activas a través de programas de empleo y subsidios a la desocupación. Fue bajo la presión del sector empresarial y de los organismos de crédito internacional, que el gobierno extiende las reformas estructurales al campo laboral.

El marco legal lo aportó inicialmente la Ley 24.013 que fue considerada como "el primer instrumento tendiente a reformular el funcionamiento del mercado laboral" y permitir la "adecuación entre la oferta y la demanda laboral" (MTSS, 1996e). La Ley fue dictada en atribuciones constitucionales, ya que el Art. 75 de la Constitución Nacional sostiene que una de las competencias del Congreso, es la de "promover a la generación de empleo y a la formación profesional de los trabajadores". Así, en su primer artículo sostiene:

"Las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de la población adoptarán como *eje principal la política de empleo*, entendido éste como *situación social jurídicamente configurada*. Dicha política, que a través de los mecanismos previstos en esta ley tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar, integra en forma coordinada las políticas económico sociales."

¿Cuáles fueron los objetivos declarados?

- a) promover la creación de empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicas de fomento del empleo;
- b) prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos;
- c) inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad;
- d) fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral;
- e) incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo;
- f) promover el desarrollo de políticas tendientes a incrementar la producción y la productividad;
- g) atender la movilidad sectorial y geográfica de la mano de obra, de modo de contribuir a una mayor adecuación entre la disponibilidad de mano de obra y la generación de puestos de trabajo;
- h) organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados

- i) establecer mecanismos adecuados para la operatoria del régimen del salario mínimo, vital y móvil;
- j) promover la regularización de las relaciones laborales;
- k) implementar mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones y de federalización y descentralización en el nivel de ejecución y gestión.

De sus 160 artículos (incluyendo los de forma) sólo 25 -un 15%- reúnen disposiciones dirigidas a los trabajadores en actividad (como los premios y castigos destinados a regularizar el empleo no registrado, el reestablecimiento de un tope a la indemnización por despido, la creación del Consejo que determinaría el salario mínimo, vital y móvil, etc.). El resto, consisten en medidas, incentivos y delineamientos de programas para promover la generación de empleos, o para proteger a los trabajadores desempleados, de manera que son estos últimos los destinatarios de la Ley.

Es llamativo y coherente con esto, que la Ley defina a la *política de empleo* como aquellas "acciones de prevención y sanción del empleo no registrado, de servicios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo .." ¹⁴

Del conjunto de disposiciones destinadas a los desocupados, debemos distinguir al menos tres grupos:

- aquellas que introducen *por primera vez en la legalidad argentina, la posibilidad de efectuar contrataciones por un tiempo determinado* -con un máximo de 2 años- pagando menos aportes a la seguridad social o estando eximidos totalmente (denominadas por ello "modalidades promovidas")¹⁵ y que están dirigidas a:
 - desocupados del sector público como consecuencia de medidas de racionalización administrativa o desocupados de sectores y regiones declarados en emergencia de oficio por la autoridad de aplicación (modalidad de fomento del empleo)
 - desocupados que se inserten en nuevos establecimientos o en nuevas líneas de producción de establecimientos existentes (modalidad lanzamiento de nueva actividad)
 - desocupados jóvenes de hasta 24 años de edad con determinada formación técnica, profesional o laboral (modalidad de práctica laboral)

¹⁴ Ley 24.013, sancionada el 13 de noviembre y promulgada parcialmente el 5 de diciembre de 1991.

¹⁵ Este capítulo introduce dos modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo, de manera de facilitar el uso de otras dos modalidades de contratación temporales (el contrato de temporada y el eventual) que no son definidas como "promovidas" desde el punto de vista de la eximición parcial o total de aportes, y que no necesariamente están dirigidas a trabajadores desocupados, con lo cual lo que facilitan es la regularización de la situación laboral y deberían estar incluidas en el primer paquete de medidas mencionado.

- desocupados de hasta 24 años sin formación previa (modalidad de trabajo-formación)
- La Ley 24.465 adicionará otras dos modalidades dirigidas a:
 - desocupados mayores de 40 años y mujeres (modalidad especial de fomento del empleo)
 - jóvenes de entre 14 y 25 (contrato de aprendizaje que no genera vínculo laboral)
- aquellas que facultan al Ministerio¹⁶ a establecer programas de apoyo a nuevos emprendimientos, reconversión de actividades informales, de formación profesional para el empleo para todos los trabajadores en general y en especial para los afectados por procesos de reestructuración productiva, y de fomento del empleo para los desocupados que "presenten mayores dificultades de inserción laboral" (Art. 81) como ser:
 - jóvenes desocupados de entre 14 y 24 años
 - cesantes de difícil reinserción por el tipo de calificación o desempeño (en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción), su edad (mayores de 50 años) o tiempo de desempleos (mayor a 8 meses).
 - grupos protegidos como liberados, aborígenes, ex combatientes y rehabilitados de la drogadicción.
 - discapacitados
- aquellas destinadas a establecer un sistema integral de prestaciones por desempleo, para los trabajadores que puedan demostrar su situación legal como desempleados y hayan efectuado aportes al FNE, entre otros requisitos. Este Fondo, integrado centralmente -no exclusivamente- por un aporte obligatorio de los empleadores del 1,5% sobre el total de las remuneraciones financiaría, además del seguro de desempleo, los costos de implementación de las nuevas modalidades contractuales y los programas a desarrollar.

El segundo conjunto de medidas, que abarcan específicamente una extensión aproximada de 20 artículos, constituyen el marco legal que originó posteriormente los programas objeto de estudio en esta tesis. De esa manera, la *legislación laboral constituyó una nueva herramienta de política social* (Abramovich y Courtis 1997), caracterizada por la promoción estatal de modificaciones en los costos de formación, conservación y reproducción de la mano de obra.

Otras medidas que repercutieron en el mercado de trabajo y que fueron aplicadas en esta segunda etapa, fueron: el abandono del criterio indexatorio como base para la determinación de los salarios, el requisito de que los aumentos salariales estén respaldados por incrementos de productividad, la posibilidad de que las partes elijan el ámbito de aplicación de una negociación colectiva, una nueva ley de accidentes y enfermedades profesionales, la unificación de la ANSeS, la

¹⁶ La misma Ley 24.013 introduce en su artículo 4° una modificación a la Ley de Ministerios, que posibilita que el MTSS de allí en más pueda "entender en la elaboración de políticas y programas de empleo".

centralización de la recaudación en la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), y una nueva legislación previsional que incorpora un esquema de capitalización individual. Se podría decir que la reforma laboral ya se había instalado como un tema central, pero con niveles de consenso respecto de su necesidad, orientación y urgencias muy diferentes. El incremento en el poder de compra de los salarios, el mayor nivel de actividad liderado por el consumo, y el mantenimiento del desempleo en niveles moderados, “aquietaron el ritmo de los cambios” (Giordano y Torres, 1996) y no permitieron encarar algunas reformas centrales (negociación colectiva, despidos y riesgos) con la profundidad pretendida por el gobierno.

En 1994, el Estado, la CGT y el Grupo de los Ocho (representante de las principales cámaras empresariales), firman, a propuesta del Ministerio de Trabajo, lo que se conoció como “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” (AMEPES). A partir del mismo, logran aprobarse nuevas leyes que reformaron las instituciones laborales: de fomento de empleo (instala el período de prueba y los contratos temporal, a tiempo parcial y de aprendizaje), de pequeñas y medianas empresas (permite el acceso a las modalidades promovidas, regula la negociación colectiva para estas empresas y se reduce a un mes la indemnización por despido cualquier a fuera la antigüedad del trabajado, medidas que permitieron reducir el costo en el orden del 1% de la nómina (Beccaria y Galín, 2002)), de quiebras, de riesgos del trabajo (se incorpora dentro del ámbito de la seguridad social y se extrae de la órbita de responsabilidad individual del empleador) y de conciliación (establece una instancia obligatoria de conciliación de los conflictos laborales previa a todo reclamo que verse sobre conflictos donde la Justicia Nacional es competente). Adicionalmente, se produjeron cambios en los seguros de salud.

En 1996, tres decretos repercutieron en el mercado de trabajo (de modificación del régimen de asignaciones familiares, ampliación de la base gravable de las cargas sociales y absorción por parte de la Nación del ejercicio de poder policial en cabeza de las provincias) pero los dos primeros fueron modificados por el Congreso con la intención de retornar a la situación inicial.

En 1998 se produce una vuelta atrás en la orientación de las políticas públicas de empleo y se aprueba, a propuesta del Poder Ejecutivo, una ley que anuló las anteriores pautas flexibilizadoras y estableció mecanismos destinados a asegurar el control sindical sobre la negociación colectiva. A pesar de la resistencia de los organismos multilaterales de crédito, en especial el Fondo Monetario Internacional, y como consecuencia de las necesidades electorales del entonces presidente, la Ley 25.013 estableció la eliminación de las modalidades promovidas y reduce el período de prueba a 30 días (durante la extensión convencional de hasta 6 meses procedían el preaviso y la indemnización por despido). En lo que hace a

negociaciones colectivas se impone la representación de los trabajadores a través de la asociación gremial de mayor grado y la preeminencia del convenio colectivo de ámbito mayor. Incorpora, sin embargo, una serie de reducciones al costo del despido (reduce la mínima y establece una proporcionalidad más estricta) y regula una nueva relación entre el despido incausado y el motivado por razones de fuerza mayor, falta o disminución del trabajo, y la incidencia en los costos ha sido levemente bajista (Beccaria y Galín, 2002).

A comienzos del 2000, un nuevo gobierno constitucional de signo opuesto al anterior, impulsa un nuevo proyecto de reforma laboral que incluye la extensión a 6 meses del período de prueba (con posibilidad de extenderlo por convenio a 1 año), la disposición de que durante el mismo se pagan contribuciones por todos los conceptos (sólo se reducen si el empleador renuncia al período de prueba), elimina el mínimo indemnizatorio, la preeminencia del convenio de nivel inferior si implica mayores beneficios para los trabajadores y la caída de todos los convenios si a su vencimiento no se renuevan o renegocian, eliminando así la denominada ultraactividad. Con la retención de fondos de Obras Sociales buscaba poner bajo control al sindicalismo. Las contradicciones internas de la CGT, sumadas al desprestigio público, permitieron al Gobierno llegar a un acuerdo por el cual la primera mantenía el control de la negociación colectiva y recuperaba los fondos retenidos de las Obras Sociales, pero cedía en cuanto al período de prueba que se extendía de 6 por convenio o hasta 1 año para Pymes.

La disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social fue una de las medidas más importantes con relación al costo laboral a lo largo de todos estos períodos. Hasta el año 1998 fueron reducidas entre el 30% y el 80% (Beccaria y Galín, 2002) dependiendo de la localización del establecimiento (en cuanto a distancia de la Capital y en cuanto a tasa de pobreza) y de la rama de actividad. Si bien las proporciones de reducciones fueron cambiando, la tasa promedio de disminución se estimó en 40% (Szretter, 1999) y las reducciones se aplicaron en todos los componentes de las contribuciones, salvo obras sociales, donde la disminución fue de un punto porcentual en todos los casos.

Sin duda que el desempleo era motivo suficiente para introducir reformas en las regulaciones y costos laborales. Pero también era cierto que más allá del alcance y los resultados de las reformas, se hizo presente una “flexibilización de hecho” a través de negociaciones individuales o informales en el ámbito de las empresas, de firmas de convenios de empresa, ajustes en la remuneración pactados entre empresarios y trabajadores, acuerdos de no registración laboral, etc. que tendieron a generalizarse como una práctica normal en sectores formales e informales. Las estrategias giraron alrededor de la reconversión productiva y tecnológica, la racionalización de los procesos de trabajo y el cierre o entrada en la ilegalidad de empresas de baja productividad. En este marco, la desregulación

y la flexibilización de las relaciones laborales parecen haber ocurrido con posterioridad a los cambios reales que sucedían en las firmas y el mercado de trabajo (Salvia y otros, 2000).

Algunas de estas medidas se tomaron en forma unilateral y otras fueron negociadas con los sindicatos. La mayor o menor prioridad macroeconómica de los puntos a reformular (tanto en esta política como en las políticas de educación, salud, pobreza, sistema previsional y obras sociales) era lo que determinaba qué medidas eran negociables y cuáles no (Cortés y Marshall, 1999). Por ejemplo, como el control salarial era determinante para las estrategias de estabilización y apertura, las reformas que afectaban el salario no eran negociables y su implementación fue expeditiva (como los decretos de eliminación de la indexación salarial, el que ata aumentos a productividad en los convenios, la limitación del derecho de huelga en los "servicios esenciales", la disminución de los aportes patronales a la seguridad social, etc.). En cambio, la flexibilización contractual podía admitir retrasos en su implementación porque no tenía una incidencia directa en la reducción de los costos laborales. De todos modos, las reformas laborales contribuyeron a reducir costos y a debilitar el poder de negociación de los sindicatos en la determinación salarial.

En definitiva, aún cuando estas reformas laborales no dieron los resultados esperados, persistió la idea de que las mismas fueron *insuficientes* para generar un crecimiento sostenido y genuino del empleo (Cortés y Marshall, 1999, Gerchunoff y Torre, 1996).

4.2.2. Políticas activas: programas de empleo y capacitación

Los programas incluidos dentro de lo que en esta investigación se denomina políticas activas permitirían brindar "respuestas de emergencia para una situación que para muchos es, ciertamente, de emergencia", pero no fueron considerados para nada centrales. Esa atención de la "emergencia" no debía desviarlos "de los problemas de fondo...Las altas cargas asociadas a la contratación de mano de obra y la excesiva centralización de nuestro proceso de negociación colectiva" (MTSS, 1996c).

Entre las ideas oficiales a ser tenidas en cuenta en el diseño de una estrategia contra el desempleo, destacan en primer lugar las modificaciones en los aportes y contribuciones a la seguridad social, en segundo lugar la reforma a la legislación laboral y, *por último* los programas de empleo (asignar subsidios a la generación de empleo tratando de que no se vinculen a obras públicas), de capacitación (para la reconversión o recalificación laboral) y otras "cuestiones colaterales" (MTSS, 1996d). Entre las últimas, el gobierno en 1995 sugería tres acciones "políticamente atractivas pero que *no constituyen soluciones genuinas*": los programas de empleo

"público", la ampliación del subsidio de desempleo y la reducción de la jornada de trabajo. La idea de utilizar fondos para financiar obras públicas intensivas en el uso de mano de obra, "*debería concebirse como un componente político* dentro de la estrategia pero de magnitudes acotadas dada su muy difícil gestión y el pobre impacto en el mercado de trabajo".

Desde otras carteras o ministerios también quedó en evidencia el lugar secundario que ocuparían los programas de empleo y capacitación dentro de la estrategia para combatir el desempleo. Por ejemplo, el Secretario de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía expondrá que "en el diseño de una estrategia de desarrollo social las políticas asistenciales *pueden ser un complemento pero nunca un sustituto* de las políticas orientadas a aumentar la capacidad de generación de empleos de la estructura productiva. Si bien las reformas estructurales y sus impactos positivos en el desempeño macroeconómico constituyen la base para una estrategia de este tipo... (es necesario) indagar sobre los factores endógenos que *condicionan el funcionamiento* del mercado del trabajo. En este sentido resulta bastante sencillo imputar a las regulaciones laborales un rol protagónico como limitante de la generación de empleo..." (Sánchez, 1994).

Los programas de empleo y capacitación fueron paulatinamente adquiriendo centralidad a medida que la conflictividad social se incrementaba, producto de los cada vez mayores niveles de desempleo y pobreza, y como consecuencia de los mayores incrementos presupuestarios para financiarlos tanto de fuentes internas (Fondo Nacional de Empleo) como externas.

En el marco de los acuerdos de préstamos que el ministerio de Economía tomaba con los organismos de financiamiento internacional¹⁷, los programas de empleo y capacitación, financiados por el Fondo Nacional de Empleo, así como el seguro de desempleo y otros programas nacionales¹⁸, pasaron a ser "protegidos" entre 1994 y 1995, lo que implicaba que el gobierno nacional se comprometía a no efectuar recortes presupuestarios de los mismos (MTSS, 1995b). Esta decisión se justificaba tanto por motivos operativos (eran de simple ejecución, autofocalizados, de bajo costo, etc.) como económicos y políticos (entre los principales se mencionan sus objetivos de reducir el impacto en la caída del nivel de ingresos y la necesidad de mantener a los desocupados haciendo algo).

En el mismo Convenio de Préstamo que protegía a los programas comenzó a financiarse la gestión del MTSS relacionada con la implementación de los mismos (Secretaría de Empleo particularmente) para luego ampliarse dicho financiamiento al pago directo de subsidios que permitan ampliar la cobertura de los programas

¹⁷ Convenio de préstamo N° 3957 AR-BIRF

¹⁸ Los programas incluidos en la canasta fueron: Proas, Preno, PARP, Proedis, Pronapas/Pep y Seguro de desempleo.

de generación directa de empleo¹⁹. Se sostuvo que la baja capacidad de generación de trabajo de la economía argentina requería del crecimiento y de reformas en el mercado laboral, y que se apoyaba la creación de una "*red de seguridad social para la pobreza*", a través del financiamiento del Programa Trabajar II (World Bank, 1997).

4.2.3. El debate de la Ley 24.013

En el **debate legislativo**²⁰ para la aprobación de la **Ley 24.013**, las observaciones alrededor de nuestro objeto de estudio fueron escasas.

El Ministro de Trabajo de ese momento (Rodolfo Díaz) defendió la inclusión de los capítulos referidos a programas especiales de empleo diciendo que posibilitaban "un *cuadro jurídico* que hace viable la implementación de programas de empleo, de políticas activas de empleo, otorgando los instrumentos para poder llevarlas a cabo... Es imprescindible que no sólo el blanqueo y las nuevas modalidades sino también el compromiso de una fuerte política de empleo *acompañen* en la política de crecimiento y de reactivación" (Rodolfo Díaz, página 6452/4)²¹

Los únicos dos comentarios en relación a esos capítulos fueron en el sentido de cuestionar el marco legal elegido (una ley) y sostener que los programas necesitan un marco con posibilidad de cambiarlo (un decreto) y que de esta forma sólo se ataca un aspecto de la problemática:

"los programas y las políticas de empleo no tienen la rigidez que poseen las leyes laborales; en consecuencia...podrían tener los mismos efectos si estuvieran contenidas en un decreto.... los programas de empleo para grupos especiales de trabajadores .no debería estar en una normativa rígida" (Dip. Mugnolo, página 3223/7)

"Hubiera deseado que en este aspecto de la desocupación... se hubiese avanzado en un proyecto social más fecundo, totalizante, abarcativo y con mayores ambiciones" (Dip. Fescina, página 3247)

Por otra parte, el debate giró en torno de los siguientes ejes temáticos: causas que justificaban la aprobación de esta ley; causas de la desocupación; consecuencias flexibilizadoras y precarizadoras para las relaciones laborales, inclusive basado en experiencias comparadas; características y alcance del seguro de desempleo a crear; y posibilidad de contribuir a la generación de empleo (grado de "efectividad" que tendría). Dentro de estas temáticas, pueden

¹⁹ Convenio de préstamo BIRF 4195-AR

²⁰ Debate que se produjo en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, entre abril, setiembre y noviembre de 1991 durante una extensión de sólo 6 días.

²¹ Diario de Sesiones, (1991) A partir de aquí todas las referencias al número de páginas se remiten a esta fuente.

reconocerse algunas referencias indirectas al objeto de estudio y que se señalan a continuación:

Se parte de reconocer que el país atravesaba por un " *grave problema social* (al existir) 1 millón de compañeros desocupados, 1,20 millones de compañeros subocupados y 2,3 millones trabajan en negro" (Senador Britos, página 6423/4) que no podría ser resuelto sólo con el crecimiento económico sino que "exige también políticas activas de empleo". (Min. de Trabajo y Seguridad Social, Rodolfo Díaz, página 6448)

Sin embargo, queda claro que la Ley tiene como propósito fundamental el de "obviar todos los obstáculos para que puedan crearse puestos de trabajo y para que salga a la luz todo el trabajo en negro " más que el de "dejar en una situación de desprotección a los trabajadores" (Sen. Menem, página 6467/8)

Algunos comentarios dejan claro ese propósito: La ley es necesario para "introducir esta nueva modalidad en contratación laboral (y) facilitar la lucha contra el desempleo" (Sen. Solana, pág 6479); revertir "el diagnóstico socioeconómico estructural negativo" (Sen. Romero Feris, pág. 6481) o "ciertos aspectos negativos" y de dejar sentado uno de " los pilares en los que se asienta el nuevo enfoque de la política económica impulsada por el gobierno que se iniciara con las leyes de emergencia económica y de reforma del estado, y que siguiera con la ley penal tributaria"(Sen. Aguirre Lanari, página 6486); así como para tender a que "las reglas de juego del campo laboral coincidan con la realidad objetiva que se vive" (Dip Borda, páginas 3216/7) y se eliminen las " garantías laborales rígidas del sistema actual no son en sí mismas soluciones" (Dip. Antelo, página 3244).

Desde la derecha se cuestionará no haber profundizado aún más la flexibilización y tilda al proyecto de "reglamentarista y voluntarista" (Dip. Alsogaray, página 3234), y desde la izquierda sostienen que "la llamada flexibilización laboral forma parte del proyecto político global, neoliberal-conservador-menemista." (Dip Quarracino y Aramouni)

Con relación a los efectos flexibilizadores y precarizadores de las relaciones laborales desde el oficialismo se rescata el valor de emprender esta reforma marco de un gobierno democrático, a diferencia de Chile, por ejemplo (Dip. Gatti, página 3241), pero ese punto fue el más atacado por la oposición, con algunas de estas expresiones:

"(estas normas) significan una *desprotección* para el trabajador.... (e) implican cierta desregularización del derecho laboral y cuya adopción por parte de otros países del mundo no ha logrado alcanzar el objetivo propuesto..." (Sen. Brasesco, página 6426)

"la regularización o blanqueo no registrado...viene a encubrir una formidable condonación de deuda de los empleadores con el sistema previsional.. en cuanto a las nuevas modalidades encubren verdaderos subsidios para los

empleadores...(y) pueden conducir a una *fragmentación de los regímenes asalariados* del interior del país" (Sen. Solari Yrigoyen página 6475)

"este proyecto, falsamente denominado de empleo, únicamente adorna con ciertos detalles cosméticos la descarnada pretensión de reducir los costos empresariales a costa de la clase trabajadora... se ignora que el problema de nuestra economía o es el costo laboral sino el destino de la renta producida por el trabajo...*La solución no pasa por canibalizar el escaso empleo existente..*sino que debe impulsarse una fuerte ofensiva pública destinada a revitalizar el mercado de trabajo, sea creando empleo productivo, sea condicionando las políticas del sector privado... Sólo existen consecuencias positivas para los empleadores.. " (Observaciones de los Dip. Quarracino y Aramouni al proyecto ingresado por Senado. Páginas 3191 al 97)

"Siempre se considero que la creación de fuentes de trabajo era producto de planes económicos que generaran inversiones productivas ..Hoy se repite incansablemente que para aumentar el empleo hay que eliminar conquistas de los trabajadores, hay que *precarizar* las condiciones de trabajo, hay que *desproteger* al trabajador, hay que disminuir las obligaciones patronales y sus costos laborales, etc. es decir...que hay que retrotraer las condiciones de explotación de los trabajadores que imperaban a principios de siglo." (Observaciones Zamora, pág. 3200)

"No hay compromisos por parte del sector empresario...no está contemplado un compromiso de equidad...falta el antecedente señalado por todo el mundo: la concertación social...De todas las modalidades de técnicas de flexibilización el proyecto oficial ha escogido la movilidad de los trabajadores por vía de la precarización contractual, que lleva a una disminución de los salarios... se prioriza la baja de los cotos, *institucionalizando la precariedad*" (Dip. Mugnolo página 3220/29/30)

"Es otra de las normativas que conceden subsidios a los grandes grupos económicos dominantes. Considero que este proyecto constituye una *flexibilización desprotectora..*Apunta a ...disminuir los costos laborales de las grandes empresas...el seguro de desempleo no es nada más ni nada menos que una limosna frente a la verdadera desprotección que la sanción de este proyecto va a provocar" (Dip. Aramouni, página 3267)"

Por último, la posibilidad de crear empleo y, por ende, el grado de "efectividad" que tendría la ley 24.013 se rebate al sostener que el problema del desempleo se lograría con un plan de reactivación económica, un patrón de crecimiento que maneje las transformaciones estructurales sin perder de vista la capacidad de regular sus efectos, una economía en expansión, la promoción de la inversión productiva con reglas de juego claras o expresiones similares (Sen. Brasesco, pág. 4025 y 6426/7- Dip Lázara, pág. 3199- Diputados Ulloa y Follando, págs

3201/4- Armaganague, pág. 3264- Dip. Martín de De Nardo, pág. 3253-) y no "podando" la legislación laboral.

Claramente, se marcó en todos como una " brecha entre los objetivos y los instrumentos previstos para la promoción e implementación de la política de empleo.." (Dip Mugnolo, pág 3219)

La cuestión más importante a destacar en el debate es que otros proyectos, presentados por la minoría, contenían diferencias fundamentales en lo que atañe a las políticas activas de empleo. En el proyecto del radicalismo, se hace una distinción entre la asistencia que no requiere de contribuciones previas y las prestaciones contributivas, postulando que "son dos sectores que deben ser analizados por separado, cosa que no ocurre en el proyecto del Poder Ejecutivo" (Sen. Solaro Yrigoyen, página 6473)

Efectivamente, el proyecto de minoría instituye la protección de la contingencia social por desempleo a través de medidas que comprenden un nivel asistencial y otro contributivo, ambos integrantes del ordenamiento de la seguridad social. En ese sentido, establece dos prestaciones: el seguro de desempleo en el nivel contributivo y un subsidio por desempleo en el nivel asistencial.

Releyendo el mismo, se observa que el objetivo fue "incorporar la contingencia social del desempleo involuntario como un *programa no transitorio sino permanente* de la seguridad social argentina...estamos estableciendo una institución permanente de ayuda al desocupado a través del subsidio o del seguro. Pero esta institución permanente no quiere decir que quien no tiene empleo va a recibir permanentemente el subsidio o el seguro porque entonces esto sería fomentar una nueva situación: la gente que no trabaja porque le resulta más cómodo recibir un aporte del Estado que buscar nuevo empleo. Queda claro que la institución es permanente y que las prestaciones, cualquiera de las dos, son transitorias " (Sen. Solaro Yrigoyen, página 6473/4).

Otras voces opositoras, como la del socialismo, plantearán la necesidad de darle una nueva orientación a las políticas públicas sociales atendiendo al hecho de que en esa época no eran "justamente los asalariados los sectores en riesgo" sino el número cada vez mayor de personas que caían en la pobreza. Con un proyecto de este tipo, "*se legitima la flexibilización, y el empobrecimiento salarial, ...*(y se llega al) desmantelamiento de las instituciones de protección al trabajo, que son justamente las que sirven de contención para el avance de la desprotección" (Dip. Estévez Boero, página 3212)

Irónicamente, muchos apuntaron al nombre con la que se conocía a la Ley "de empleo" para rebautizarla como ley "de emergencia" o ley "de desempleo":

"Esta es la ley de la precarización de empleo. Esta es la *ley del desempleo*. Y esta es también la ley del despido para los trabajadores argentinos" (Dip. Fontela, pág 3238)

"Se habla de una ley de empleo cuando en realidad es una *ley de emergencia* para lograr eliminar marginalidades (Dip. Manny, Página 3251)

Capítulo 5. Objetivos y estrategias perseguidas por las políticas activas

Más allá de las reformas legales realizadas en el período analizado entre 1990 y 2000 -que fueron mencionadas pero que no son objeto de este trabajo- una vez sancionada la Ley 24.013 se pusieron entonces en marcha un conjunto de acciones tendientes a "mejorar las posibilidades de inserción laboral de una amplia gama de personas que se encuentran desocupadas y al mismo tiempo posibilitar una mejor adecuación a los requerimientos y demandas en materia de recursos humanos, formuladas por el sector público y privado."²²

¿Cómo pretendía alcanzarse este objetivo de mejorar las posibilidades de reinserción y de adecuar la oferta a la demanda de trabajo?

Se partió de sostener que "la estrategia de respuesta al acuciante problema de la desocupación no se asienta en la generación de empleo a través del crecimiento del sector público sino, por el contrario, en la dinamización del mercado de trabajo a través de *políticas activas* ..que *fortalezcan las capacidades de oferentes y demandantes*. Estas políticas han incluido, además del diseño y puesta en marcha de instrumentos de reforma laboral, una serie de programas focalizados de generación de empleo, capacitación y asistencia a los desocupados"²³

Concretamente desde 1996 quedó claro en la estrategia oficial ²⁴ la política de empleo debería orientarse a remover los elementos que originaran una baja elasticidad empleo-producto y que las acciones excedían a los programas de empleo, pero que sin embargo éstos podían realizar muchos avances en los siguientes sentidos:

1. En primer lugar, privilegiando los programas de capacitación y fomento del empleo productivo por sobre los de tipo asistencial. Estos últimos debían quedar circunscriptos a *períodos recesivos o a situaciones particulares de emergencia ocupacional*, en los cuales aun con una alta elasticidad empleo-producto, la economía sería incapaz de absorber el incremento de la fuerza de trabajo.
2. En segundo lugar, utilizando los programas de capacitación para *adecuar las calificaciones de la mano de obra* a los requerimientos de los sectores productivos.
3. En tercer lugar, dirigiendo los programas de empleo a *remover rigideces* relacionadas con la contratación de mano de obra en el sector privado. Esto

²² PNUD. ARG/96/001/A/01/99

²³ PNUD, Proyecto N° ARG/97/014A/01/99, denominado de "Apoyo al Programa de Empleo Transitorio Trabajar II. Préstamo BIRF N° 4195-AR. Segundo Proyecto de Protección Social."

²⁴ PNUD. Programa ARG/96/001/A/01/99

implicaba asumir el reclamo empresario en relación a los altos costos del aprendizaje que debían enfrentar al contratar a un nuevo trabajador.

Por todo ello se planteó la necesidad de desplazar la utilización de recursos hacia programas que comprometieran una mayor inversión en la capacitación de recursos humanos y en mejorar las posibilidades de inserción laboral en el sector privado, a la vez que no se abandonara el rol del Estado *de mediador en los conflictos sociales* (MTSS, 1996g). Esto implicaba seguir desarrollando acciones de provisión de subsidios y de generación de empleo transitorio destinados a:

- a) reducir el impacto de la caída en los niveles de ingreso en un *momento transicional de empleo*
- b) mantener a los desocupados desarrollando actividades de tipo productivas, socialmente valoradas, como una estrategia que permitiría *reducir los costos de tránsito de un empleo a otro* e inhibir las consecuencias psicosociales que genera la desocupación prolongada
- c) permitir la *adquisición de nuevas destrezas*
- d) contribuir al desarrollo de la infraestructura social y el *mejoramiento urbano*

Este conjunto de acciones comprendieron básicamente cuatro tipo de objetivos (que responden al *para qué* se ponían en marcha concretamente), entre los cuales se mencionan:

1. Posibilitar la contratación directa de desocupados por períodos cortos, a través de la transferencia directa de recursos a los mismos a cambio de la ejecución de obras o la realización de tareas con alguna utilidad para la comunidad; en este grupo se integra también aquellas transferencias de ingresos cuyo objetivo es extender el seguro de desempleo, pero que no requieren contraprestación alguna.
2. Incentivar la contratación en el sector privado o la autogeneración de empleo, mediante la reducción o eximisión de aportes y contribuciones patronales a las empresas; el reintegro de todo o parte de los costos salariales directos e indirectos a través de transferencias a las empresas; el pago adelantado de beneficios -caso del seguro de desempleo- a fin de iniciar una empresa; o el subsidio directo a trabajadores de baja calificación que se insertan de manera temporaria en determinados sectores productivos.
3. Financiar capacitación y asistencia técnica: a través de becas directas a personas desocupadas que reciben un curso y que realizan una práctica en una empresa; de reintegro total o parcial de los gastos de capacitación a las empresas; del financiamiento del asesoramiento técnico sobre adecuación de la oferta a la demanda de capacitación, el fortalecimiento o creación de pequeñas empresas, el fortalecimiento de los servicios de empleo y el asesoramiento para la búsqueda de trabajo.

4. Cubrir la contingencia de una eventual pérdida de trabajo a los trabajadores del sector formal, mediante el pago de un seguro que posibilite contar con un ingreso si se produce el hecho;


Agrupados en función de estos objetivos, se puso en marcha un seguro de desempleo para todos los trabajadores²⁵, con muy pocas excepciones, y se diseñaron 57 programas entre 1993 y 2000, los cuales constituyen la unidad de análisis de esta investigación.


La definición de políticas activas de empleo que consideramos en esta investigación (*conjunto de políticas que en sí mismas generan incentivos inmediatos para la contratación y/o capacitación de trabajadores desocupados, o que posibilitan la transferencia directa o indirecta de ingresos a los mismos en la medida que realicen un trabajo productivo o comunitario o se inserten en una acción formativa, independientemente del sector de actividad económica en el que lo realicen*) deja afuera de nuestro relevamiento de los programas a las políticas macroeconómicas que puedan implicar un crecimiento que lleva(ría) a la creación de empleo, así como aquellas políticas activas dirigidas al desarrollo regional, donde no hay un incentivo directo a la contratación de trabajadores (por ej. una política de promoción industrial que incentiva la inversión en capital). También excluye las acciones de fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, o de intermediación, que tienden a acercar la oferta a las demandas del mercado de trabajo.

Los programas relevados fueron los siguientes:

²⁵ Las iniciativas de seguros de desempleo anteriores a ésta, sólo fueron para determinado sector de actividad.


Programas de creación directa de empleo


 Años en los que se reglamentó






















 Ejecución de recursos

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fomento del Empleo/Pago único								
PIT								
PRIDIS								
PROCOPA								
PROEDIS								
PRENO								
PROAS								
ASISTIR								
PER (Programa Emergencia Regional)								
SUBSIDIOS Y COBERTURA A DESEMPLEADOS								
EXTENSIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO								
TRABAJAR								
SERVICIOS COMUNITARIOS								
DESARROLLO DEL EMPLEO LOCAL								
FOREPRO								
TRABAJAR II								
ACCIONES ESPECIALES DE EMPLEO NO ENCUADRABLES								
SERVICIOS COMUNITARIOS I								
DESARROLLO DEL EMPLEO LOCAL II								
TRABAJAR III								
PEL								
PEL -Subprograma Desarrollo Comunitario								
PEL - Subprograma Empleo Productivo								
DESARROLLO DEL EMPLEO LOCAL III								


Programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado


 Años en los que se reglamentó

 Ejecución de recursos

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PEP								
PRL								
PROSA								
PRONAFI								
APRENDER								
FORESTAR								
PARP - Componente Micro-								
PROLANA								
MOVILIDAD GEOGRÁFICA								
PROEMPLEO								
PROEMPRI								
EMPLEAR PYMES								
CREAR TRABAJO								


Programas de capacitación y/o formación profesional


 Años en los que se reglamentó

 Ejecución de recursos

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CRÉDITO FISCAL								
FORMACION PROFESIONAL								
PRONAPAS								
CAPACITACION OCUPACIONAL								
TALLERES OCUPACIONALES								
PARP - Componente Imagen-								
PARP -Componente Joven-								
EMPRENDER								
CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO								
Acciones de capacitación NO ENCUADRABLES								
ESPECIAL DE CAPACITACION LABORAL								
EMPLEABILIDAD PARA JOVENES								
TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN								
CAPACITACION PARA UN SECTOR/RAMA								
CAPACITACION PARA APOYAR EL EMPLEO								
Formación técnica y profesional de MUJERES de bajos ingresos								
CAPACITACION SECTORIAL								

Programas con los 3 componentes u otras

 Años en los que se reglamentó

 Ejecución de recursos

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Retorno al trabajo								
Acciones de empleo y capacitación no encuadrables								
Programa de creación de empleo en el sector TURISTICO								

Para cada *grupo o clasificación* de programas, el análisis de contenido sobre las Resoluciones se realizó utilizando párrafos y frases como las "unidades de codificación" de los considerandos y artículos que las integran para, a partir de ellos, clasificar las siguientes *categorías de análisis*:

- *Objetivos que persigue*: son los enunciados que orientan de manera global la formulación del Programa. Pueden aparecer de manera explícita, en el articulado de una norma, o de manera implícita, en los considerandos de la misma.
- *Prestaciones*: así como los productos son los bienes o servicios que genera una actividad de un proyecto, las prestaciones son los bienes o servicios que son directa o indirectamente entregados a la población beneficiada por realizar esas actividades en el marco del Programa.
- *Beneficiarios*: conjunto de personas que han sido seleccionadas para recibir los bienes y servicios (prestaciones) que brinda el Programa. En esta selección, pueden utilizarse -o no- criterios y mecanismos de focalización (recorte de la población total) en función del género, de la pertenencia a un grupo etario, del nivel de instrucción, de la posición que ocupa en el grupo familiar, por una localización geográfica, por una carencia específica (desempleados, por ejemplo), etc.

Esta focalización puede responder a razones económico-financieras (los recursos son limitados), de accesibilidad a la población, de equidad (las prestaciones deben orientarse a quienes mayores dificultades de inserción laboral, mayores necesidades insatisfechas u otro criterio), o de eficiencia (se debe aumentar la eficacia de los proyectos, y lograr el mayor impacto posible entre los beneficiarios).

- *Efectores*: instituciones a través de las cuales se llevan adelante los proyectos en el marco de un Programa.
- *Mecanismo de implementación*: entre los cuales se considera el grado de formalidad/informalidad en la presentación, seguimiento y evaluación de los proyectos ejecutados en el marco del Programa.

La extensión (Ver Anexo I) y características de este primer análisis de contenido - que se asemeja a los de tipo *cuantitativo*- nos permitió realizar un segundo nivel, siguiendo esa clasificación por tipo de programas, pero más de tipo *cualitativo*, que no sólo interpretara esos resultados, sino que además posibilitara encontrar puntos en común, y que fue el siguiente:

5.1. Programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos: representan el 44,4% del total.

□ **Objetivos:**

La explicitación de los objetivos a perseguir por los programas fue haciéndose gradualmente.

En un principio, los objetivos directamente no aparecen explicitados. Este fue el caso del PIT, que fue el primer programa implementado a partir de 1993 -y hasta 1995- luego de que fuera sancionada la Ley 24.013, a fines de 1991.

A partir de los programas que se implementan en 1995, los objetivos se hacen más explícitos²⁶, pudiendo distinguirse 5 grupos, la mayoría de ellos complementarios entre sí:

1. Estimular la ocupación (Asistir) o fomentar las oportunidades de empleo (Trabajar), promover la inserción de las mujeres en el mundo laboral (Servicios Comunitarios), brindar *asistencia ocupacional* a los afectados por accidentes climáticos (PER), brindar una ocupación *transitoria* (Trabajar II y III, Desarrollo Local II, III) o afrontar situaciones locales *transitorias* de emergencia laboral (PEL)

2. Apoyar la realización de obras de utilidad pública y social (Procopa, Acciones no encuadrables, PEL -Línea B-) o de interés social y comunitario (Proedis), contribuir al mejoramiento de la infraestructura económica y social (Trabajar I, II, III, Desarrollo Local II, III, PEL-Subcomponente Empleo Productivo), adaptar el programa a las necesidades y potencialidades locales (Desarrollo Local), focalizar la ejecución en localidades más vulnerables (Trabajar III).

3. Apoyar la prestación de servicios sociales a la comunidad (Servicios Comunitarios, Acciones no encuadrables, PEL -Subcomponente Desarrollo Comunitario), o de servicios civiles (Asistir)

4. Brindar un entrenamiento ocupacional a trabajadores desocupados (PROAS - Comprende Pcias del Norte- y PRENO -Comprende a las Pcias del Sur-), permitirles la actualización e incorporación de nuevos conocimientos (Extensión del seguro), mejorar las posibilidades de empleabilidad (Trabajar I y II, Desarrollo Local II, III), mejorar la capacidad y/o habilidades (Serv. Comunitarios I) o prevenir y regular los procesos de reconversión...permitiendo que los trabajadores reactualicen e incorporen conocimientos (Extensión del seguro).

²⁶ La única excepción será la del FOREPRO, en 1997, que implicó la transferencia de recursos a la zona de Plaza Huincul y Cutral-Có a través de un Fondo de Reconversión al que aportaron diversos Ministerios.

5. Reducir el impacto de la caída del nivel de ingresos (Trabajar, Serv. Comunitarios. I), *garantizando una ayuda económica* (Subsidios y Cobertura asistencial para desempleados), *brindando una ayuda económica*, (Trabajar) o una *cobertura asistencial* (Cobertura Asistencial).

□ **Prestaciones**

Las prestaciones que reciben los beneficiarios por participar en las actividades enmarcadas en los proyectos de cada Programa, también pueden ser divididas en dos etapas o épocas.

En una **etapa inicial**, en el año 1993, implicaron el *reintegro de sueldos y cargas sociales* (PIT, PROEDIS, PROCOPA), que se complementaba en algunos casos con la cobertura médico-asistencial, un seguro de riesgo de accidente y/o muerte, y la provisión de elementos de seguridad adecuados (PIT).

Este reintegro se realizó de manera indirecta en ese año, pero ya en 1994 se establece la forma de "pago directo" desde el Fondo Nacional de Empleo al beneficiario por un lado, y a los organismos de la seguridad social por el otro (como se reglamentó para el PIT que fue el principal programa)

Los beneficiarios debían *ser contratados* bajo la forma legal (o modalidad) de fomento del empleo (PIT -que a su vez debe ser registrado en el Sistema Único de Registro Laboral-, PROCOPA), o bajo otra modalidad promovida (PROEDIS) y el organismo ejecutor tiene las "responsabilidades emergentes de la Ley de Contrato de Trabajo, como cualquier empleador, con lo cual debía "controlar presentismo, dirección de obra, presentar documentación a la Anses, avances de obra a la oficina provincial del Ministerio, pagar mediante cheque a los trabajadores, etc. además de los pagos de cobertura médica y riesgos ya mencionados. (PIT)

El plazo de la contratación tenía mínimos y máximos (PIT y PROCOPA, con 3 y 6 meses), o sólo máximos (PROEDIS, de 6 meses)

Otros programas de esta etapa (PRIDIS) no especifican el tipo de prestación otorgada a los beneficiarios y solo hablan de "financiar el componente empleo y formación profesional de los trabajadores asignados a cada proyecto".

La **segunda etapa** comienza en 1995 y ya no se va a hablar más de reintegro directo o indirecto de sueldos ni de cargas sociales. Las prestaciones comienzan a denominarse:

1. *Ayuda económica no remunerativa*: el monto de esta *ayuda* no se define (Programa de Acciones no encuadrables), o se especifican montos máximos, fijos o variables entre parámetros:

- De hasta **\$100** (Asistir, Desarrollo Local II -proyectos de 66 hs promedio-);
- De **\$160** (Serv. Comunitarios I, PEL, Subprograma Desarrollo Comunitario y PEL-Subprograma Empleo Productivo Línea B);

- De hasta **\$200**, (PROAS; PRENO, PER, Extensión del Seguro, Trabajar, Trabajar II, Trabajar III, Servicios Comunitarios -se puede fraccionar en múltiplos de 50- Desarrollo Local II -proyectos de 136 hs promedio- y PEL Subcomponente Empleo Productivo);
- *variaciones* de entre \$ 100 a \$ 140 (Desarrollo Local III en proyectos de dedicación parcial, de \$ 100 a 200 (PEL), o de \$150 a \$200 (Desarrollo Local III, en proyectos de dedicación completa.

2. *Subsidios*: de \$150 (Subsidios y Cobertura Asistencial para Desempleados)

3. *Seguro* de responsabilidad civil hacia terceros: que podía estar a cargo del FNE (Asistir, Trabajar, Trabajar II y III, Servicios Comunitarios, Servicios Comunitarios I, PEL, PEL Subprograma Desarrollo Comunitario), como de las Provincias (PROAS, PRENO) cuando éstas actuaban de efectoras.

4. *Cobertura médico asistencial*: se realizó vía licitación (Asistir) o por medio del pago a las obras sociales (Cobertura asistencial para desocupados)

5. *Materiales*: se subsidió hasta el 80% de los materiales utilizados en proyectos destinados a la construcción y ampliación de infraestructura para agua potable, y para las áreas de salud, educación y asistencia, en algunas localidades y con ciertos requisitos (Trabajar III)

6. *Honorarios de capacitadores*: recién en los últimos programas aparece este ítem (PEL, Subprograma Servicios Comunitarios -Proyectos de la Línea B-)

El plazo máximo durante el cual el Ministerio efectuaba estas prestaciones, se estableció de manera diferente para cada Programa: en 12 meses (PROAS, PRENO), 5 meses (Servicios Comunitarios y Servicios Comunitarios I), 6 meses (Extensión del Seguro, Desarrollo Local II y III, Trabajar, Trabajar II, Trabajar III, PEL Subprograma Desarrollo Comunitario), 9 meses (PEL) o 3 meses (PER, Subsidios y Cobertura Asistencial para Desempleados)

Plazos mínimos se fijaron también en la mayoría de los Programas, y fueron de 1, 2 a 3 meses.

Además de los aportes efectuados por el Ministerio de Trabajo, los Programas establecían otras prestaciones, que debían estar a cargo de otros organismos nacionales o a cargo de los organismos efectores, y que eran sustitutivos o complementarios de los anteriores, como ser:

1. Aporte de materiales e insumos, así como capacitación, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (PROAS, PRENO)

2. Pagar las ayudas económicas no remunerativas, en el caso de las provincias que adherían al Programa (Desarrollo Local I, II, III). Este pago es sustitutivo del realizado por el Ministerio.

3. Co-participar en el pago de los sueldos y cargas sociales o de las ayudas económicas, según corresponda, para el caso de las provincias (PROCOPA y PRENO);

3. Cobertura médico asistencial, a cargo de las provincias o de los organismos efectores que asuman la responsabilidad en la ejecución de los proyectos (Trabajar, Trabajar II y III, PEL, PEL Subprograma Desarrollo Comunitario, Servicios Comunitarios y Servicios Comunitarios I) o de la ANSAL (Subsidios y Cobertura Asistencial a Desempleados)

□ **Beneficiarios**

La categoría de ser un "trabajador desocupado" o simplemente un "desocupado" aparece en todos los programas, excepto uno dirigido a jóvenes.

Se diferencian en el tipo de focalización que realizan sobre esta "población objetivo", que tomó como criterios:

1. *La intensidad del desempleo*: los beneficiarios tienen que ser aquellos trabajadores desocupados de *larga duración* (PIT, PROEDIS, PROAS, PRENO).

2. *Nivel de calificación*: especifica que la calificación sea baja (PROAS, PRENO, Trabajar II, Servicios Comunitarios I, Desarrollo Local II) o que necesiten de una nueva formación, como consecuencia de provenir de ocupaciones obsoletas o en vías de extinción (PROEDIS)

3. *Edad*: a la par que otros requisitos, algunos programas especifican que los desocupados deben ser mayores de: 16 años (Trabajar II, Servicios Comunitarios I, Desarrollo Local II); 18 años (Desarrollo Local III, PEL); 40 años (Subsidios y Cobertura Asistencial); 45 años (PROEDIS); o 55 años (Extensión del seguro). Un solo Programa pone como único requisito que los beneficiarios sean jóvenes de hasta 25 años (Aprender) ya que implica la contratación a través de una modalidad -la de aprendizaje- cuyo límite de edad está fijado por la Ley 24.013.

4. *Posición ocupada en el grupo familiar*: se estipula como algo "preferente" en la selección de beneficiarios, la de ser Jefes de Hogar (PROAS, PRENO, Extensión del Seguro, Servicios Comunitarios, Desarrollo Local III) con cargas de familia (Subsidio y Cobertura Asistencial).

5. *Sexo*: si bien aparece como algo "preferente" el hecho de que participen mujeres en los proyectos, las resoluciones fijan porcentajes a modo de cupos, del 80%, 90% o 60% (Servicios Comunitarios, Servicios Comunitarios I y PEL Subprograma Desarrollo Comunitarios, respectivamente).

6. *Provenientes de alguna actividad, sector o zona específica*: es el caso del Programa que se dirige a obreros rurales permanentes y/o temporarios,

trabajadores de industrias y agroindustrias y trabajadores a cargo de productores que realicen cambios estructurales o colocación de tela de granizo (PER) y el caso del programa dirigido a los trabajadores desocupados o en *riesgo inminente* de pérdida de empleo afectado por una *situación local de emergencia ocupacional* (Acciones no encuadrables)

7. Otras: simplemente se focaliza en *trabajadores desocupados* (PROCOPA) más *vulnerables* (Trabajar), con mayores *dificultades de reinserción* (PRIDIS) o que residan en la localidad (Desarrollo Local).

Sólo hasta 1995 se exigió que los beneficiarios estén inscriptos en la Red de Servicios de Empleo²⁷. A partir de 1997 se añaden en algunos los programas condiciones de inhabilitación para participar, como no encontrarse percibiendo prestaciones previsionales, seguro de desempleo, ni participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral ya sea nacional, provincial o municipal. (Trabajar II, Servicios Comunitarios I, Desarrollo Local II, PEL)

□ Efectores

1. Provincias: un sólo programa estipula que las provincias pueden ser efectoras si declaran la emergencia ocupacional (PIT). En el resto de los programas, esta exigencia no aparece (PROCOPA, PROAS, Asistir, Trabajar, Trabajar II y III, Servicios Comunitarios -si no tiene deudas con el MTTSS-, Servicios Comunitarios I, Desarrollo del Empleo Local, Desarrollo del Empleo Local II, III, PEL).

2. Municipios: Trabajar, Trabajar II y III (un Subcomponente de este último, se localiza en determinados municipios), Servicios Comunitarios y Servicios Comunitarios I, Desarrollo del Empleo Local, y Desarrollo del Empleo Local II, III, PEL

3. Organismos nacionales: PROAS, PRENO, Asistir (hace hincapié en las FFAA), Trabajar, Trabajar II y III (aclaran que pueden ser entes autárquicos, organismos descentralizados y empresas públicas), Servicios Comunitarios y Servicios Comunitarios I, Desarrollo del Empleo Local II, PEL

4. ONGs: PROEDIS, PROAS, PRENO, Asistir, Trabajar, Trabajar II y III, Servicios Comunitarios y Servicios Comunitarios I, Desarrollo del Empleo Local II, III, PEL

5. Empresas: PER

□ Mecanismo de implementación

1. Es evidente una *creciente complejidad* en la implementación a medida que pasa el tiempo:

²⁷ Creada en setiembre de 1994, mediante Res MTSS N°1017 y formada por las oficinas públicas de empleo, agencias de colocación y entes colaboradores.

Sólo 16 páginas abarcó un instructivo en 1993 (PIT), 9,3 páginas promedio comprendieron los instructivos en el año 94 (PIT, PRIDIS, PROEDIS) y sólo 2 páginas se encuentran en 1995 (PER). Ya en el año 1998 el Manual Operativo del Programa Trabajar III contaba con 73 páginas de instrucciones y planillas a ser completadas, desagregados a lo largo de nueve Anexos. Y en el 2000 el único programa de empleo transitorio (PEL) tiene 166 páginas de instructivos.

La complejidad tiene que ver con la forma de presentación de los proyectos, y con la inclusión de mecanismos de calificación, aprobación, seguimiento y fiscalización de los mismos. El primer paso en este sentido lo dio el Programa Trabajar, cuya Resolución de implementación en el comienzo de 1996, define criterios para presentar proyectos, para calificarlos, para evaluarlos y para informar los beneficiarios.

Estos cambios que se introducen a partir de 1996, se hacen con el objetivo de "alcanzar una mayor eficiencia en la gestión e implementación de estos Programas y... (lograr) un mayor impacto económico y social" y constituyeron la justificación del primer crédito destinado a fortalecer la gestión del Ministerio (Programa ARG 96/001/A/01/99). Los puntos centrales fueron:

- a. El establecimiento de cupos en base a indicadores socioeconómicos relevantes e introducción de incentivos a la competencia entre proyectos por región: la distribución de recursos para cada provincia se empieza a realizar con algún tipo de criterios objetivos (grado de necesidades básicas insatisfechas, tasa de desempleo, grado de ejecución anterior, o una combinación de ellos).
- b. La unificación de criterios de presentación y evaluación de los proyectos: el hecho de tener que desarrollar -escribir- las actividades a realizar, los tiempos y los recursos a emplear, posibilitaba un registro (conocimiento) de los productos a obtener y un control de esas actividades.
- c. La aprobación de proyectos en base a criterios objetivos, con indicadores que permiten calificarlos y que se relacionan con la inclusión del tercer sector, la tendencia a que los efectores realicen algún tipo de aporte económico, la inclusión de componente de capacitación, la necesidad de que organismos diferentes a los efectores analicen la viabilidad técnica-financiera, la priorización de zonas o áreas con mayores índices de necesidades insatisfechas.
- d. La conformación de unidades de evaluación provinciales o regionales que, integradas por representantes de diversos organismos (gubernamentales, empresariales, sindicales y sociales) realicen la primera selección de proyectos a aprobar, da pie a una mayor participación del interior en la ejecución de los programas.

e. La realización de acciones de seguimiento permanentes y el establecimiento de sanciones en caso de incumplimientos: por primera vez en ese año, se destinan recursos para el control y fiscalización de los proyectos ejecutados (el primer control involucró a 240 proyectos) y se establecen diferentes "grados" de sanciones, llegándose inclusive a dar de baja a más de 50 proyectos en 1996.

f. La evaluación de las acciones: se confeccionan términos de referencia para la realización de evaluaciones diagnóstica (caso del principal Programa -Trabajar-) como primer paso para evaluaciones de impacto.

g. Unificación de programas anteriores: efectivamente, a partir de 1997 y durante cada año, se mantiene 1 programa por cada grupo de objetivos (ver punto siguiente) en lugar de una batería de programas similares y hasta se clarifica o transparenta desde la designación misma del Programa el objetivo a perseguir: hasta esa fecha los programas habían sido designados con siglas, cuya significación nadie conocía.

2. *Transferencia de facultades*: el MTSS no se reservó para sí la facultad otorgada por la Ley 24.013, en el sentido de poder contratar trabajadores por períodos transitorios, para trabajos o servicios temporarios, sino que transfirió ese "paraguas" legal a organismos gubernamentales y no gubernamentales, y lo hizo a través de dos Programas.

El primer caso fue el PROCOPA, que les permite a las provincias contratar trabajadores utilizando el marco legal del PIT coparticipando todo o parte de los pagos en concepto de sueldos y cargas sociales. El segundo caso fue la serie de Programa de Desarrollo Local, con el que -firma de Convenios mediante- el MTSS delegó en organismos públicos y en ONGs la facultad de ejecutar programas de empleo transitorio, teniendo los mismos a su cargo el pago de una ayuda económica no remunerativa individual y mensual, de los materiales e insumos, de la contratación y pago de un seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud.

□ **Observaciones generales**

Después de analizar estas cinco categorías de análisis, se comprueba que hay dos grandes líneas de programas que se mantienen en este grupo, a lo largo de estos años, y que cada línea tiene su propia **genealogía**, ya que encuentra su ascendiente en algún programa anterior. Así, tenemos:

Línea A: Aquellos programas que tienden a generar empleo transitorio a través de proyectos de realización de obras de interés comunitario, con montos (prestaciones) de ayudas económicas de \$ 200. Dentro de esta línea hubo una continuidad entre el PIT y PROCOPA (93, 94), PROAS/PRENO (95), Trabajar (96), Trabajar II (97), Trabajar III (98).

Línea B: Aquellos que tienden a generar empleo -preferentemente en las mujeres o jóvenes- a través de la realización de servicios comunitarios y prestaciones económicas inferiores a \$200. Dentro de esta segunda línea, hubo continuidad entre el PROEDIS/PRIDIS (94), Asistir (95), Servicios Comunitarios (96), Servicios Comunitarios I (98), y PEL-Subprograma Desarrollo Comunitario (2000).²⁸.

El caso del Programa de Desarrollo Local se ubica en las dos, ya que los beneficiarios podía realizar cualquiera de estas actividades.

Fueras de estas dos líneas, los programas atendieron situaciones puntuales de emergencia social y política, como el Programa de Emergencia Regional -PER- (en el caso del Departamento de San Rafael, en la Provincia de Mendoza), el de Movilidad Geográfica y el FOREPRO (Fondo para la Reconversión Productiva de Cutral-Có y Plaza Huincul),.

Los dos últimos resultan paradigmáticos. El Programa denominado de Movilidad Geográfica, de enero de 1996 se diseñó para encuadrar la transferencia de recursos a la Provincia de Tucumán destinados a pagar los gastos de traslado –en aviones Hércules- de grupos de trabajadores azucareros hacia las provincias de Río Negro, Neuquén y Mendoza para ser contratados en la cosecha de la vid, la manzana o el algodón. Este traslado masivo de trabajadores “golondrinas” generó las críticas de los gobernadores sureños y, bajo la promesa de paralizar los envíos, se le solventaron dichos gastos a la Provincia. El FOREPRO (Fondo para la Reconversión Productiva de Cutral-Có y Plaza Huincul), de la misma manera, a mediados de 1997 se creó para descomprimir un conflicto en el sur, en una zona particularmente sensible porque allí se generaron los primeros “piquetes” del país en junio de 1996. Esta acción implicó una transferencia directa de 1 millón para esa zona, y en el que el Ministerio del Interior y el Gobierno de la Provincia de Neuquén debían aportar otro millón.

La utilización de los programas para resolver conflictos sociales y lograr el control social (Grassi, 1994), también queda demostrada en la utilización de las denominadas acciones "no encuadrables" cuyo nombre justamente designa la transferencia de recursos sin un marco claro de qué proyectos debían realizar los beneficiarios y que se convirtieron en un *complemento o extensión del seguro de desempleo* (Programa Subsidio y Cobertura a Desempleados y Programa Extensión del Seguros de Desempleo).

El Capítulo 7 (Programas de emergencia ocupacional), del título III, de la Ley 24.013 establece que "las acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de la *contratación directa del Estado* nacional, provincial o municipal, para la ejecución de obras o la prestación de servicios de

²⁸ Los años señalados indican el año a partir del cual se ejecutaron recursos del Programa, y esto no implica que se hayan producido otras transferencias en años posteriores, con motivo de la ejecución residual de proyectos que estaban en marcha.

utilidad pública y social, intensivos en mano de obra" debían hacerse a través de la modalidad de fomento del empleo o las que "la autoridad de aplicación (MTSS)... habilite", y en aquellas provincias en las que se declare la emergencia ocupacional

Con respecto al primer punto, se verifica que sólo 3 Programas (PIT, PROCOPA y PROEDIS) implementados hasta 1995 inclusive cumplieron con esa condición y que, a partir de ese año, las "contrataciones" se realizaron fuera de lo establecido por la ley: El "contrato" de fomento del empleo se cambió por una simple "adhesión" al proyecto, el "sueldo" se cambió por un "subsidio" o una ayuda económica "no remunerativa", y los "aportes y contribuciones" a la seguridad social se cambiaron por la contratación de un "seguro de responsabilidad civil" y una cobertura médica" a ser provista por la provincias, municipios u ONGs -o sea, el hospital público-.

Este *corrimiento* de la ley no puede explicarse por un cambio en el tipo de acciones o actividades impulsadas por los Programas porque, como ya se desarrolló, éstas continuaron siendo de realización de obras o de prestación de servicios, vía el sector público provincial o municipal.

De la misma manera, y paralelamente con aquello, se comprobó que la emergencia ocupacional fue declarada en *13 Provincias en 1992* (Buenos Aires, San Juan, Tucumán, Chaco, Formosa, Corrientes, Jujuy, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut, Río Negro, Mendoza y Salta)²⁹ y en *otras 10 provincias en 1993* (Capital, Catamarca, Santiago, Misiones, Santa Fe, Entre Ríos, San Luis, Neuquén, La Pampa, La Rioja) y 4 localidades de la Provincia de Córdoba³⁰ sin otro más trámite que una simple Resolución de un artículo de declaración de la emergencia y otro de forma.

A su vez, en 1993 se prorrogó la emergencia en 11³¹ de las 13 provincias declaradas el año anterior (quedaron afuera Formosa y Río Negro), en 1994 se prorroga en 18³² provincias y 4 localidades del norte de Córdoba y en 1995, en 14³³ provincias y esas mismas localidades.

A partir de 1996, no se declara la emergencia ocupacional en ninguna provincia, pero todas son "habilitadas" de manera automática para participar en los programas.

²⁹ Resoluciones MTSS N° 818, 768, 999, 180, 485, 672, etc.

³⁰ Resoluciones N° MTSS 179, 574, 453, 228, 62, 54, etc.

³¹ Res MTSS 1212, 946, 516, 481, 493, 479, 478, 7, 689, 630, 229

³² Fueron las Provincias de Río Negro, Catamarca, Buenos Aires, Chubut, San Juan, Capital, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Salta, Chaco, Misiones, Jujuy, La Rioja, San Luis, Entre Ríos, Neuquén, La Pampa y Santa Fe por medio de las Resoluciones MTSS fueron las N° 991, 976, 975, 966, 965, 912, 851, 812, 736, 532, 569, 536, 534, 535, 533, 457, 382, 255 y 209.

³³ Fueron las Provincias de La Rioja, Misiones, Capital, Jujuy, Entre Ríos, Neuquén, La Pampa, Santa Fe, San Juan, Río Negro, Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut por medio de las Resoluciones MTSS N° 507 a 510, 372, 230, 229, 214, 54, 204, 191, 188, 129, 49 y 358.

En este tema de la declaración de la emergencia, si bien no puede establecerse una correlación directa entre el tipo de partido gobernante y la prioridad que tuvieron en la inclusión (habilitación) para participar en los Programas, es llamativa la situación de la Provincia de Córdoba, bajo la conducción del radicalismo. Esta representó la principal oposición al gobierno nacional y la emergencia nunca fue declarada en ella, pero sí se declaró en cuatro municipios bajo la conducción del partido gobernante a nivel nacional (justicialismo) para que los proyectos pudieran ejecutarse en ellos.

5. 2 Programas de incentivo a la generación de trabajo en el sector privado

Representan el 23% del total de programas.

□ **Objetivos**

Se pueden clasificar en cuatro grupos:

1. Impulsar, estimular, alentar o fomentar la creación de puestos de trabajo, con el fin de mejorar la situación socioeconómica de la población (PEP, Emplear Pymes), potenciar el empleo privado (Proempleo), de favorecer a las pequeñas y medianas empresas (PROSA), de estimular la utilización del contrato de aprendizaje (APRENDER), de estimular la ocupación transitoria de trabajadores radicados en áreas rurales para la realización de tareas vinculadas a la actividad forestal (FORESTAR) o las actividades extractivas, manufactureras, agropecuarias y de servicios turísticos (CREAR Trabajo).
2. Apoyar los procesos de reconversión de la mano de obra de las empresas contratistas de esquila (PROLANA) o alentar el mantenimiento -además de la creación- de puestos de trabajo en el sector de la construcción (Proempri)
3. Posibilitar el reingreso al trabajo de los desocupados que participan del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (PRL)
4. Fortalecer y motivar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo (Movilidad)

□ **Prestaciones**

1. Pago de *salarios y cargas sociales* (incluidas asignaciones familiares) por un monto de hasta \$ 350 mensuales por ambos conceptos (PEP, 1994) y luego de \$ 200 a pagar intercalados o de \$ 100 a pagar todos los meses (PEP, 1995); o *suma mensual de carácter remunerativa* a cada trabajador de \$ 150 y \$ 100 que es abonada directamente al trabajador o que puede ser destinada al pago de aportes a la seguridad social, de modo de completar los años requeridos para acceder a la jubilación (Proempleo); *pago al empleador* de \$ 100 por cada nuevo trabajo

(Emplear Pymes) y *pago a cuenta* de la remuneración debida al trabajador de \$ 200 (Crear Trabajo - Línea C)

La cantidad de salarios a abonar iban de 1 a 4 -pagaderos en meses intercalados, conforme la duración del contrato- (PEP, 1994); de 2 a 5, también intercalados (PEP, 1995), 6 (Crear Trabajo), 12 (Emplear Pymes), o 18 (Proempleo). En algunos casos el empleador -si quería- debía pagar la diferencia salarial sobre el aporte realizado por el FNE, y emitir recibo de sueldo. (PEP)

2. *Ayuda mensual* equivalente al monto de las prestaciones por seguro de desempleo, excluida las asignaciones familiares, a las que tenga derecho el trabajador contratado, cuando se lo incorpora por un período no inferior a dos veces el tiempo de las prestaciones pendientes. La ayuda es pagada como complemento o sustituto salarial, según corresponda, circunstancia que constará en el recibo de sueldo (PRL)

3. Aporte para el *pago de la prima* de hasta \$200 anuales cuando la contratación es de al menos 4 meses (PROSA), *reintegro de los costos de la póliza de seguro y de la cobertura de salud*, cuando el contrato no sea menor a 6 meses (APRENDER) o *reembolso total o parcial de las contribuciones* que los empleadores comprendidos ingresen con destino a los distintos regímenes de seguridad social -incluye las contribuciones al SIJP/INSSJP, FNE, Salud, Riesgos y al Fondo de Desempleo de la Construcción-. En este último caso, el monto se otorga durante los primeros 9 meses y no podrá superar los \$120 por cada trabajador (Proempri)

¿Bajo qué forma o modalidad de contratación debían ser incorporados los beneficiarios? Bajo cualquiera de las modalidades promovidas (PEP, Crear Trabajo, Línea C), con el contrato de aprendizaje (APRENDER), o con un contrato por tiempo indeterminado (Proempleo, Emplear Pymes) aclarando que deben ser "nuevos" y en pymes (PROSA).

4. *Ayuda económica* de \$ 200, cobertura médico asistencial y seguro de responsabilidad civil por un plazo máximo de 3 meses (Forestar) o un plazo de hasta 6 (Crear Trabajo. Líneas A y B); o ayuda de \$ 100 por un plazo máximo de 3 meses (Prolana).

En dos de estos programas, recién a partir del año 1996, se les exige a las empresas que *contraten el 20% de los trabajadores* requeridos para llevar a cabo los proyectos bajo cualquier modalidad contractual (Prolana) o bajo alguna de las modalidades previstas por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario o según la Ley 22.248, excepto los organismos sin fines de lucro se eximen de esta obligación (Forestar)

5. *Reintegro de los costos de traslado*: esta prestación se brindó en el marco de un programa (Movilidad) para atender la situación puntual de la provincia de Tucumán, cuyos trabajadores "golondrinas" debían trasladarse al valle de Río

Negro y carecían de recursos, pero la misma no aparece desagregada en los montos asignados por el Ministerio en cada año (ver ejecución presupuestaria más adelante).

□ **Beneficiarios**

La focalización por sexo, se dio solamente en dos programas que aclaraban, entre otros grupos, que las mujeres constituían la población objetivo (PEP -1 semestre- y PROSA)

Por *edad* aparece varias veces: tanto para aclarar que los beneficiarios deben ser jóvenes de entre 16 y 25 años o de hasta 25 (PROSA, PEP -1 semestre-, Emplear Pyme), mayores de 16 años (Proempleo, 98), mayores de 18 años (Crear Trabajo), mayores de 38 (Proempleo, 98), mayores de 40 años (Emplear pymes), mayores de 45 (Proempleo, 97, PROA, PEP -1 semestre-); jóvenes sin empleo, de 14 a 25 (Aprender), o que no tienen que tener límite de edad (PEP -94 y mediados del 95 en adelante-, PRL, Forestar, Prolana)

Por *posición que ocupa en el hogar*: se aclara que deben ser desocupados jefes de hogar con cargas de familia (Forestar, Proempleo, Emplear Pymes -exige un mínimo de 3 hijos menores de 18 años)

Por *residencia*: que viva en las localidades de ejecución de los proyectos (Forestar) o pertenecientes a una región, sector, rama de actividad o empresa que haya sido declarada por medio de una Resolución, en crisis o en proceso de reestructuración (Proempleo).

Por *intensidad* del desempleo: que superen los 6 meses de desempleo (Emplear pymes);

Otras formas de focalización tuvieron que ver con el ingreso que percibían antes de ingresar al programa (caso del Proempleo, donde el sueldo debía ser menor a \$ 900), con el tipo de trabajadores (caso del programa de Movilidad Geográfica, destinado a trabajadores golondrinas), en función del tipo de empresa con el que estuvieron vinculadas laboralmente (caso de las empresas contratistas de esquila en el Prolana) o de algún grado de discapacidad física o mental, certificada (Talleres Protegidos)

La falta de capacitación o de instrucción formal no aparece como una condición en ningún programa. Incluso en uno (PEP, 1994 y a partir del segundo semestre 95) se aclara que es para los trabajadores "con o sin formación previa".

La articulación con los programas del primer grupo, de creación directa de empleo, sólo se da con el Programa Trabajar, donde aclara que después de haber estado en ese Programa por un plazo de 12 meses dentro de los 2 años anteriores "debe" ingresar a uno de estos programas. (Emplear Pymes). De alguna manera hay

articulación también entre el seguro de desempleo y el PRL, ya que este último está destinado a ellos.

La selección por vía de los Servicios Públicos y Privados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo sólo se menciona en programas de los tres primeros años. (PEP, PROSA)

La condición excluyente de haber estado percibiendo el seguro de desempleo, alguna prestación previsional, u otro programa de empleo aparece también tardíamente (Forestar, a partir de 97, Proempleo, Crear Trabajo) de manera que en los primeros años pudo haber superposición de prestaciones en el marco de la seguridad social.

Si bien las empresas son las beneficiarios indirectas en todos estos programas, al contar con mano de obra gratis o subsidiada, en uno sólo expresamente se designa como "beneficiarios" a los *empleadores* que, en el marco de la Ley 22.250 -construcción-, actúen como contratistas o subcontratistas tanto de obras privadas como públicas (Proempri) por ser la "prestación" el reembolso total o parcial de las contribuciones que hagan a la seguridad social con los "nuevos" trabajadores.

□ **Efectores**

1. Empresas en general

Se mencionan como efectores a las "empresas privadas" (PRL, PEP, 94) o los "empleadores que adhieran" (Proempleo), haciendo referencia al tamaño en sólo dos casos, donde las empresas deben ser pequeñas -de hasta 40 trabajadores- y medianas -de hasta 100- (PEP -95 en adelante-, PROSA), o empresas de hasta 50 empleados (Emplear Pymes).

En un caso particular, debido a que el contrato no implica una relación laboral, las empresas que adhieran debían estar inscriptas en el Ministerio y el Sistema Único de Registración Laboral -SURL- (Aprender)

2. Empresas de algún sector

Específicamente los programas se dirigieron a tres sectores: forestal y/o frutícola, donde podían presentar proyectos tanto empresas como organismos técnicos con incumbencia en el tema (FORESTAR); de esquila (PROLANA); y de la construcción, pudiendo ser contratistas o subcontratistas tanto de obras privadas como públicas (Proempri). De manera general un programa especifica que el efector es una persona jurídica que nuclea a empresas o trabajadores de cualquier sector o rama de actividad (Capacitación para un sector o rama) con lo cual debería incluirse en la anterior categoría, ya que toda actividad se encuadra en última instancia en un sector o rama.

3. Otras

El Programa Crear Trabajo, con tres líneas de proyectos a financiar, se ubica en el límite entre este grupo de programas y el de generación de empleo directo, ya que es el único que incorpora a organismos gubernamentales y no gubernamentales como efectores o intermediarios entre el Ministerio y los beneficiarios. Dos de sus tres líneas de proyectos (el de consorcios productivos y de autoempleo) a financiar vía mano de obra coinciden con los proyectos financiados por el PEL-Subcomponente Empleo Productivo- del segundo grupo mencionado.

El caso mencionado, del Programa que reintegra los costos de traslado (Movilidad geográfica) quien debe presentar los comprobantes del viaje debe ser un organismo público, un ente autárquico o una organización sin fines de lucro. De hecho, en el único caso conocido, el reintegro fue percibido por el sindicato de trabajadores azucareros que aglutinó a los beneficiarios.

□ **Mecanismo de implementación.**

La implementación de estos programas se fue haciendo más compleja a medida que pasan los años.

El primer empleo de impulso ala generación, vía el sector privado, fue el Programa de Empleo Privado (PEP) y contaba con 1 página de reglamentación, a modo de declaración jurada de la empresa. El último programa de este tipo, el Emplear Pymes alcanza 9 páginas y el Crear Trabajo otras 75 páginas, distribuidas en 3 Anexos.

El Programa Forestar, en 1997, marcó un cambio en la forma de presentar los proyectos y seleccionarlos, al fijar una evaluación objetiva, a partir de criterios técnicos de adecuación y factibilidad, estableciendo puntajes y un ranqueo. El otro cambio se relacionó con la descentralización de esa responsabilidad en las provincias, ya que en ese caso se estableció una preevaluación en las Gerencias provinciales -mas allá que a nivel central se realizaba la definitiva-.

La inclusión de acciones de capacitación es totalmente accesoria en el diseño de estos programas. En los casos en que una resolución de creación de un programa estipulaba que debía incluir capacitación, luego la reglamentación la daba "por cumplida mediante las acciones de capacitación en servicio o en el puesto de trabajo" (caso del PEP); en otros, aparece como una opción en la que "los trabajadores pueden ser sujetos de acciones de capacitación" pero que no es requisito indispensable para participar (caso del Proempleo). La única excepción podría ser el Aprender, donde el empresario debe detallar en media página los conocimientos, habilidades u oficios que adquirirá el aprendiz mientras dure el contrato y cuya exigencia viene determinada por la Ley 24.465 que regula esa modalidad de contratación no-laboral.

La exigencia de contratación posterior que se fijó en 2 programas, careció de controles y, por ende, de sanciones.

□ Observaciones

Aunque no con la misma magnitud que en el grupo de programas anterior, aparece aquí una *nueva genealogía*, formada por programas cuya principal prestación es el pago directo al beneficiario, o indirecto, a través de reintegros al empleador de los salarios y cargas sociales -o sumas de carácter remunerativas, fijas-, cuando un trabajador desocupado es contratado formalmente a través de cualquier modalidad de empleo.

En la línea de generar incentivos para que sea el sector privado quien se contrate más personas, la primer tanda –o capa genealógica- la formó el PEP (1994,1995) que subsidiaba parte de los sueldos vía transferencia de determinada cantidad de ayudas económicas –según la duración del contrato- a los desocupados que eran contratados.

Le siguieron dos programas como FORESTAR (1996 a 1998) y PROLANA (1997) en los que se subsidiaba, por plazos que fueron de los 3 a 5 meses, a trabajadores contratados por empresas dedicadas a la promoción de la actividad, industria e infraestructura forestal, o por empresas contratistas de la esquila.

Como tercer capa se encuentra el PROEMPLEO (1998, 1999, 2000) pensado originalmente para subsidiar la contratación de desocupados mayores de 45 años pero luego abierto para todos los desocupados, y que se implementó vía la transferencia de hasta 18 sumas mensuales de carácter no remunerativa a los trabajadores.

Finalmente, la cuarta línea o capa la conformaron el Emplear Pymes y el Crear Trabajo, ambos ejecutados en 2000 y 2001. El primero subsidiando a determinados empleadores con un monto fijo hasta un año, si contrataba desocupados mayores de edad, y el segundo transfiriendo ayudas económicas de un monto mayor, por hasta 6 meses, a desocupados aglutinados en empresas que conformen consorcios productivos, se encuentren en procesos de reconversión tecnológica, o pongan en marcha y/o fortalezcan microemprendimientos.

En el medio de las dos primeras capas se ubicaron dos Programas en el año 1995 (PROSA y Aprender), donde lo que se reintegraba al empleador eran las primas de accidentes, pólizas de riesgo y coberturas de salud a fin de estimular la contratación en el sector privado o de promover la utilización del contrato de aprendizaje previsto en la Ley 24.013

5. 3 Programas de capacitación, formación profesional y asistencia técnica

Representan el 28% del total de los programas diseñados en el período de estudio.

□ **Objetivos**

Pueden clasificarse en los siguientes:

1. *Mejoramiento/adaptación/incremento de competencias*: se menciona como la necesidad de actualizar, adecuar, y/o complementar los conocimientos laborales del beneficiario, a través de una práctica que lo habilite para el ejercicio de una profesión u oficio (Pronapas, Proyecto Joven) o no (Capacitación para apoyar el empleo, Talleres protegidos) y en algunos fuertemente vinculadas a las demandas del mercado de trabajo local o regional (Talleres Ocupacionales -TO).

El incremento de competencias puede aparecer específicamente como una meta de aumentar la productividad de la mano de obra (Capacitación para un sector o rama, Programa Argentina), de adecuarse a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo (Capacitación sectorial) y de apoyar los procesos de reconversión productiva (Proyecto Joven)

2. *Aumentar la empleabilidad*: sólo dos programas expresamente declaran este objetivo (Especial de capacitación y CE).

3. *Otros objetivos*: en estos no se focaliza la atención en los resultados esperados sobre los individuos que participarían de una acción de capacitación, sino en las empresas/instituciones efectoras. En ese sentido, tienen que ver con la promoción de talleres dirigidos a discapacitados (Talleres Protegidos), o de emprendimientos productivos nuevos y/o ampliación de existentes (Emprender), y la innovación respecto de las formas de gestión de los talleres de enseñanza técnica (TO)

□ **Prestaciones**

1. *Financiamiento de los cursos de capacitación*: total (Formación Profesional, Empleabilidad para jóvenes, Talleres protegidos, Programa Argentina, Capacitación para un sector o rama, Capacitación para apoyar el empleo, Capacitación para el empleo), parcial de hasta el 80% (Capacitación Ocupacional-incluye honorarios de instructores y capacitadores, gestión, material didáctico), o a especificar en el proyecto (Especial de capacitación, Emprender y Proyecto Joven). En el caso de un programa los cursos son financiados por las empresas y los propios beneficiarios (Talleres ocupacionales)

2. Pago de *becas* a los beneficiarios: sin monto fijo (Formación Profesional), con monto de hasta \$ 140 mensuales (Capacitación sectorial), de hasta \$200 por mes (Pronapas), un monto por día asistido (Empleabilidad), o a especificar en el Proyecto (Especial de capacitación)

3. Pago de *viáticos para movilidad y comida de beneficiarios*: aparece como viático y gastos de manutención en varios en general (Capitación Ocupacional, Proyecto Joven, CE Programa Argentina -estos dos con un tope de \$160) o como subsidio para el cuidado de los niños menores de 5 años (Empleabilidad, Proyecto Joven, Programa Argentina y CE)

4. *Seguro de responsabilidad civil y cobertura médica*: el seguro está garantizado en varios programas (Pronapas, Proyecto Joven, Empleabilidad, Talleres protegidos e Idem II, Capacitación para un sector o rama, Emprender, CE) así como la cobertura médica (Empleabilidad, Emprender y Talleres Protegidos -en estos dos a cargo de las empresas/instituciones-) o ambas cosas (Programa Argentina)

5. *Contratación posterior*: el compromiso de contratar a parte de los trabajadores capacitados está presente en sólo tres de los dieciséis programas que integran este grupo. En un caso (Emprender), finalizada la capacitación, las empresas debían contratar como mínimo al 60% de los beneficiarios por un período no inferior a 1 año, bajo cualquier modalidad y el monto a pagar en concepto de beca estaba determinado por ese porcentaje de inserción posterior. En otros dos, los cursos se licitaban y las ofertas se seleccionan por un régimen de concurso en el que se evaluaba el compromiso de inserción posterior de todo o parte de los beneficiarios, el precio de la oferta y la calidad del diseño (Proyecto Joven, Capacitación para el empleo)

6. *Otros componentes*: básicamente comprende las actividades de diseño y adquisición de módulos de capacitación laboral, así como de asistencia técnica en general (Proyecto Joven, Empleabilidad, Talleres Protegidos e Idem II,); pero también puede abarcar específicamente el costo de los bienes de capital e insumos (Talleres Protegidos e Idem II), asistencia técnica en higiene y seguridad, la capacitación de gerentes, supervisores y de personal con discapacidad (Talleres protegidos II), el costo de los servicios de evaluación externa, en caso de contratación (Capitación para u sector o rama), incentivos a las empresas que incorporen más participantes de lo ofertado (CE, Proyecto Joven) o simplemente el marco legal que permite considerar el período de 3 (excepcionalmente 6) meses de capacitación inicial como no generador de relación laboral alguna, lo cual implica una reducción de costos laborales en esa fase al interior de una empresa (Programa Emprender)

□ **Beneficiarios**

En un principio los programas de este grupo de dirigen a los trabajadores con "especiales dificultades para encontrar empleo " (Formación Profesional, 1994) o "desocupados " (Pronapas 1994, Talleres Ocupacionales, 1995), con el único requisito de que estuvieran inscriptos en la Red de servicios de empleo. Pero ya desde 1995, además de mencionarse la condición de desocupado, comienzan a focalizarse cada vez más.

1. Según la edad: se opta por los jóvenes de entre 16 y 25 años (Pronapas) ,de entre 16 y 35 años (Proyecto Joven, Empleabilidad), mayores de 25 años (CE) los adultos (CO, Capacitación sectorial, Sector o rama) o mayores de 45 años (Pronapas)

2. Según el sexo: se focaliza en mujeres sólo un programa (Pronapas)

3. Según nivel de instrucción: poseer un nivel educativo no mayor a secundario completo (Empleabilidad, Proyecto Joven) o ser de mediana o baja capacitación (sectorial)

4. Según condición de pobreza: con ingresos inferiores a \$50 per cápita (empleabilidad) o que sean pobres y enfrenten problemas de marginalidad, o exclusión socio-laboral (Proyecto Joven)

5. Según tipo de empresa, sector o calificación: en este caso puede preferirse trabajadores de empresas pymes , incluidos los gerentes (CO) o de micro, pequeñas y medianas empresas (Capacitación sectorial); que acrediten experiencia en el sector de actividad trabajadores en actividad, trabajen en Pymes o sean titular de titular de microemprendimientos, con experiencia en el sector o cuadros directivos y profesionales de Pymes que quieran mejorar o desarrollar competencias de gestión y de desarrollo de microemprendimientos (Sector o rama); que sean pertenecientes a la región, sector, rama de actividad o empresa que se encuentre en crisis o proceso de reestructuración (capacitación para apoyar el empleo); que se encuentran en riesgo inminente de pérdida del empleo (CE)

6. Otras: es el caso de los programas dirigidos a aquellos que padecen una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral, cuya discapacidad esté certificada (talleres protegidos y talleres protegidos II) o del programa que apunta a capacitar al personal nuevo, seleccionado para realizar la capacitación inicial (Emprender)

La articulación con otros programas de empleo: es el caso de los Programas de capacitación para apoyar el empleo y el Especial de capacitación (donde postula que sus beneficiarios deben provenir del PROEMPLEO, de cualquier programas de empleo transitorio o del Programa Servicios Comunitarios III

□ **Efectores**

1. Organizaciones de capacitación, personas físicas o jurídicas: que estén inscritas en el Registro Nac. de Instituciones de Capacitación -REGICE- (Formación Profesional, CO, Proyecto Joven, Empleabilidad, Talleres Protegidos, CE)

2. Representantes de los trabajadores (CO) aclarado que deben ser de un sector o rama (capacitación para ídem) y representantes de los empleadores (FP, TO) con representación a nivel regional, provincial o local; (Sector o rama)

3. ONGs o actores sociales: (TO, Talleres Protegidos)

3. Empresas: pequeñas y medias (Pronapas), grandes (Pronapas, siempre y cuando ellos paguen la beca), nuevas o existentes pero que puedan demostrar que están creando nuevos puestos de trabajo y que quieren invertir en la capacitación inicial (Emprender), solas o asociadas (CO, Proyecto Joven), públicas o privadas (Talleres Protegidos)

4. Organismos públicos como: Gerencias de Empleo (Proyecto Joven), Oficinas de Servicio de Empleo y Consejo de FP (Empleabilidad), gobiernos provinciales y establecimientos educativos de enseñanza profesional (TO), de cualquier nivel (Talleres Protegidos)

□ **Mecanismo de implementación y observaciones:**

Desde un principio, la postulación a estos programas es sumamente compleja. Los trabajadores desocupados difícilmente podían armar un proyecto sin la ayuda de alguna institución de capacitación o persona especializada para poder acceder al beneficio. El ejemplo más claro es el PARP-Proyecto Joven, vigente desde 1993 pero ejecutado en MTSS desde 1995, donde los cursos deben ofrecerse en base a un pliego de licitaciones.

También en este caso, las acciones se encuadran en etapas y cada grupo de programas encuentra su ascendiente en programas anteriores.

Línea A: La primera capa, agrupa las acciones que financian el pago de becas directamente a los beneficiarios, con los Programas de Formación –FP- (1994) y PRONAPAS (1994 a 1997).

Luego, los beneficiarios siguen percibiendo una pequeña suma en concepto de beca pero el grueso de las transferencias se realiza a las Instituciones Capacitadoras, reintegrándoles los costos asociados a la capacitación. El Programa de Capacitación Ocupacional (1995) financiado por el FNE y el Proyecto Joven (1995 a 1999) financiado por el BID fueron los principales.

La tercera capa retomará estas modalidades, combinando pago de becas a los desocupados que se capacitan y costando la capacitación a las instituciones, con el Programa de Capacitación para un sector o rama de actividad (1998 1999).

Aparece, finalmente, el Programa de Capacitación Sectorial, cuya principal prestación es la beca a los desocupados que se capacitan bajo proyectos, y que estará vigente los años siguientes (2000)

Línea B: El caso de los Programas de Talleres Ocupacionales y los Talleres Protegidos de Producción, que se implementaron desde 1995 a 1998 sigue una estrategia diferente de los anteriores, ya que el objetivo de los mismos fue la puesta en marcha de los mismos, el cofinanciamiento de la formación profesional (que incluía el pago de becas), el financiamiento del gerenciamiento inicial, aportes para equipamientos y adecuación de espacios físicos, e inclusive el pago de bienes de capital e insumos (caso de talleres destinados a personas con discapacidad)

Capítulo 6. Alcance de las políticas implementadas

Se analizarán tres aspectos del alcance de las políticas activas:

- a) los recursos destinados a las mismas (no en términos de asignación presupuestaria sino de ejecución financiera real) y la distribución entre grupos de programas;
- b) la cobertura real que han tenido (población cubierta efectivamente con relación a la población objetivo total); y
- c) los resultados alcanzados, tomando como base de los mismos las evaluaciones oficiales y no oficiales, tanto diagnósticas como de impacto, que se realizaron en el período.

6.1. Asignación presupuestaria

El **financiamiento** de estos programas provino, centralmente, del Fondo Nacional de Empleo (FNE) creado por la misma Ley 24.013 (Art. 143) con el objeto de "proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley".

El Fondo se constituye con dos tipos de recursos: aportes y contribuciones para financiar el seguro de desempleo y "otros recursos" para financiar los programas y proyectos. La principal contribución está a cargo de los empleadores (del 9% sobre el total de las remuneraciones, 1,5% se destina al Fondo y el 7,5% a las asignaciones familiares) aunque también aportan las empresas de servicios eventuales (3% del total de las remuneraciones) los empleadores privados y los propios trabajadores (cada uno el 0,5 % de las remuneraciones sujetas a contribuciones previsionales). Los "otros recursos" se componen de aportes del Estado, donaciones, rentas producidas por el mismo Fondo, y el *saldo no utilizado por el Fondo para pagar el seguro de desempleo, de cada ejercicio anterior*.

El siguiente cuadro muestra que el financiamiento de los programas fue incrementando su participación en la constitución del Fondo, *hasta representar más recursos que el seguro en 1998*. A partir de 1999, nuevamente la incidencia del seguro fue superior:

**Distribución del Fondo Nacional de Empleo (FNE) entre el seguro y los programas de empleo y capacitación
Años 1992-2000. En millones de \$**

Año	Seguro de desempleo	Programas	Total
1992	25,8		
1993	325,2	s/d	325,2
1994	383,8	143,9	527,7
1995	371,6	166,2	537,8
1996	399,6	149,9	549,5
1997	258,8	251,8	510,6
1998	225,3	266,4	491,7
1999	285,0	243,7	528,7
2000	301,5	148,7	450,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Anses y MTSS

Además de estos recursos, los programas se financiaron con aportes de organismos internacionales (BID, Banco Mundial)

El BID comenzó financiando el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva en 1995, cuando aún estaba siendo gestionado por el Ministerio de Economía, pero cuando se traslada a la cartera laboral mantiene el financiamiento.

El total aportado ascendió a US\$ 247, representando del 7 al 41% del total de recursos asignados a programas, de acuerdo al año que se mire. Los costos directos³⁴ representaron en 1995 el 61% de los costos totales, el 84% de los en 1996 y el 72% en 1997. Del total erogado entre 1993 y 1998, el gobierno aportó el 29% de los recursos y el BID el 71% restante.

Por su lado, el Banco Mundial empezó apoyando estas políticas de empleo a través de un Proyecto denominado "Red de Protección Social", que se inició en diciembre de 1995. A cambio de obtener un préstamo de ese organismo para pagar compromisos de la deuda, y de fondos para asistencia técnica destinados a mejorar el gasto social, el Gobierno argentino se comprometía a mantener el presupuesto, durante 1995 y 1996, en seis programas sociales focalizados, que se llamó "canasta de programas protegidos". El Programa de Generación de Empleo estaba incluido en la canasta³⁵, y los fondos asignados al MTSS de

³⁴ Incluyen honorarios pagados a las ICAPs de Joven, Microempresas e Imagen, los beneficios complementarios que perciben los beneficiarios de Proyecto Joven (becas, subsidios, revisiones médicas, seguros) y el costo de la asistencia técnica a cargo del Programa para el caso de Proyecto Microempresas.

³⁵ Otros programas fueron: Plan Social Educativo, Vacunación, Control de Mal de Chagas, Asoma, Programa Social Agropecuario.

asistencia técnica (3,2 millones) se destinaron a mejorar la eficiencia y el impacto de la política de empleo y de formación profesional y a fortalecer los servicios encargados de la implementación de esa política.

En 1997 el Banco financió el Programa Trabajar II, a través de US\$ 200 millones que serían desembolsados entre julio de 1997 y agosto de 1998, conforme las condiciones y metodología del Banco y un Convenio de Préstamo que se aprobó por Decreto, en el marco del "Segundo Proyecto de Protección Social"³⁶. El MTSS se comprometía a aportar otros US\$ 100 millones del presupuesto nacional, asignados al FNE.

El objetivo del Proyecto a financiar por el Banco es "*reducir la pobreza mediante la provisión de un ingreso temporario para el sostenimiento de trabajadores desocupados pobres*"³⁷. El Proyecto consta de dos partes: 1. Ejecución de subproyectos en el marco del Programa Trabajar II. 2. Fortalecimiento de la capacidad del Director de Empleo y Capacitación para llevar adelante el Trabajar II y para gestionar y monitorear los proyectos, a través de la provisión de asistencia técnica y un staff especializado, y la adquisición y uso de equipamiento y servicios de comunicación.

Para la primer parte debían destinarse US\$ 192 millones, el 96% del total del préstamo, aclarando que debían destinarse al servicio de *remuneraciones* para trabajadores temporarios o de tiempo parcial, sin calificación, que no exceda de \$ 200 mensuales.

Las metas propuestas fueron las de tener 80.000 trabajadores en el Programa entre junio y noviembre de 1997 y extender ese número a 250.000 para mayo de 1998. El MTSS se comprometía a realizar una auditoria anual, por auditores independientes y calificados, además de reportes periódicos que incluyan indicadores de los ciclos de los proyectos presentados, evaluados, aprobados, etc., indicadores de beneficiarios, de proceso, de cobertura y de resultados.

El cuadro que sigue refleja la distribución de los recursos, por cada línea o grupo de programas, a lo largo del período analizado:

³⁶ World Bank. Red de Protección Social, Préstamo 3957-AR, Abril 1997.

³⁷ World Bank, "Loan Agreement (Second Social Protection Project) between Argentine Republic and International Bank for Reconstruction and Development", 1997. Schedule 2.

**Ejecución financiera correspondientes a los programas implementados por el MTSS, por grupo.
1993-2000 (en millones de pesos)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total urbano								
Montos para el total de programas	96,93	137,14	185,50	229,79	343,78	287,80	299,13	148,71
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asignación para programas de empleo directo	96,93	119,37	97,16	94,44	281,80	255,99	237,79	147,29
% de cobertura	100,0	87,0	52,4	41,1	82,0	88,9	79,5	99,0
Asignación a programas de empleo privado	0,00	4,13	22,33	39,82	11,90	3,06	2,79	0,60
% de cobertura	0,0	3,0	12,0	17,3	3,5	1,1	0,9	0,4
Asignación a capacitación	0,00	13,64	21,48	0,05	5,99	7,42	3,16	0,82
% de cobertura	0,0	9,9	11,6	0,0	1,7	2,6	1,1	0,6
PARP y Empleabilidad (BID)*	0,00	0,00	44,53	95,48	44,09	21,32	55,39	s/d
	0,0	0,0	24,0	41,6	12,8	7,4	18,5	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de ejecución presupuetaria, del MTSS

* Se consideran los montos totales asignados en los proyectos

Los programas de *creación directa de empleo* o transferencia de ingresos recibieron claramente la mayor parte de recursos destinados a políticas activas, ya que en 6 de los 8 años analizados alcanzaron a *representar el 80% o más del total de recursos asignados*³⁸. En los dos años restantes (95 y 96), de todos modos, la participación en el total fue significativa (41 y 52%)

Por el contrario, los programas de *incentivo a la generación de empleo privado* tuvieron su mayor participación en esos años 95 y 96 (12 y 17% respectivamente). Este crecimiento se explica por la incidencia del Programa de Empleo Privado (PEP) cuyas facilidades en el acceso y falta de control posibilitó el uso discrecional de los recursos aplicados al mismo y derivó en una focalización hacia las pequeñas y medianas empresas (PEP/Pyme) y una derivación de la responsabilidad en las gerencias de empleo y representaciones de la Anses locales, encargadas de efectuar los pagos a modo de "reintegro" de sueldos. En el resto de los años no alcanzaron a representar más del *3,5% del total de recursos asignados a los programas*.

Los programas de *capacitación* tuvieron aún más baja participación que los anteriores. Sólo en 1994 y 1995 alcanzaron el 9,9 y 11,6% del total de recursos, respectivamente, mientras que en el resto de los años fue del *0,6% al 2,6% como máximo*. Aquí sucedió algo similar al caso anterior. El programa que "marcó" la diferencia fue el Pronapas, ya que el pago de la "ayuda" o "beca" no requería de demasiadas formalidades y resultaba muy fácil para una empresa declarar

³⁸ Es válido aclarar que la información brindada por el MTSS respecto a la ejecución presupuetaria puede estar sobreestimado la participación del primer grupo, por los problemas metodológicos ya expuestos.

pasantes en la misma. A partir de esos años, las correcciones en la gestión (iguales a las del PEP) hicieron que la participación de este programa sobre el total, decayera.

Esas conclusiones, en base al análisis de la ejecución presupuestaria en cada año, se refuerzan si se mira la misma con un corte por tipo de programa. Considerando el total de recursos por programa (no por año), los programas de creación directa de empleo sumaron el 80% del total, lo cual cualquier análisis de las políticas de empleo del período que no tome como *eje central* a este grupo, difícilmente podrá considerar que sus conclusiones son representativas para el total.

**Incidencia de cada programa en la ejecución presupuestaria total.
Años 1993-2000**

Programa	Asignación total	% sobre el total
Trabajar, Idem II y III	772.666.595,00	44,7
PARP	260.827.392,02	15,1
PIT	206.695.747,16	12,0
Servicios Comunitarios, Idem I	134.369.535,00	7,8
PEL	76.540.320,00	4,4
PROAS	68.328.129,00	4,0
PEP	54.286.733,73	3,1
Acciones especiales de empleo, no encuadrables en anteriores	24.202.730,00	1,4
PRONAPAS	23.308.034,00	1,3
FORESTAR	22.812.051,00	1,3
PRENO	21.655.500,00	1,3
Formación Profesional	11.870.000,00	0,7
Asistir	11.178.312,00	0,6
Acciones de empleo y capacitación no encuadrables	10.214.580,00	0,6
Capacitación para un sector o rama	6.444.640,00	0,4
PRIDIS/PROEDIS	6.064.012,00	0,4
PROCOPA	5.591.163,19	0,3
Especial de capacitación laboral	3.888.510,00	0,2
PER	1.846.400,00	0,1
PROEMPLO	1.310.850,00	0,1
Acciones de capacitación no encuadrables en anteriores	877.800,00	0,1
Fomento del Empleo/Pago único	796.100,00	0,0
Crear Trabajo	538.860,00	0,0
PRONAFI	416.400,00	0,0
Capacitación para apoyar el empleo	246.240,00	0,0
Capacitación Sectorial	137.120,00	0,0
PROLANA	38.300,00	0,0
	1.727.152.054,10	100,0

La discrecionalidad en el acceso a los programas antes expuesta, pudo haber estado acentuada también por la discrecionalidad en la asignación de recursos, que tendió a dotar de mayor legitimidad al gobierno. Si bien no puede inferirse de manera directa que hubo un "uso político" de los programas, el análisis de contenido realizado refleja que sólo a partir de 1996 la distribución de recursos de los programas de creación directa de empleo, se hicieron conforme criterios objetivos (tasa de desocupación, nivel de pobreza, o una combinación de ambas) a la par que se adoptaron mecanismos transparentes de asignación de recursos: concretamente, la aprobación de los proyectos a financiar mediante Resoluciones a nivel de Secretaría.

Si se analiza la inyección de recursos a lo largo de cada año, se observa una pequeña correlación entre las fechas en donde se ponía en juego la legitimidad política (elecciones nacionales) y la cantidad de proyectos que eran aprobados.

Antes de mayo de 1995 se ejecutó la cuarta parte (el 26,4%) del total de recursos asignados para ese año. De la misma manera, para fines de octubre de 1997 ya se habían asignado el 84,6% del total de recursos, de los cuales más de la mitad - el 46,3%- se adjudicaron en los 3 meses inmediatamente anteriores (mientras que en otros años para esa fecha nunca se había llegado a ese nivel de asignación) y algo similar ocurrió para octubre de 1999, donde en los 3 meses anteriores se concentró la tercera parte exacta del total de recursos.

Ejecución presupuestaria del total de los programas, por mes y año (*)													
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Set	Oct	Nov	Dic	Total
1995													
Porcentaje de ejecución mensual de recursos	4,5	5,5	7,1	9,3	0,9	11,1	10,0	8,9	9,2	0,0	16,3	17,2	100,0
% acumulado	4,5	10,0	17,1	26,4	27,2	38,3	48,3	57,2	66,5	66,5	82,8	100,0	
1996													
Porcentaje de ejecución mensual de recursos	7,1	4,7	3,1	5,5	7,8	9,2	9,6	9,6	9,5	9,8	11,3	12,7	100,0
% acumulado	7,1	11,8	15,0	20,4	28,3	37,5	47,1	56,6	66,1	75,9	87,3	100,0	
1997													
Porcentaje de ejecución mensual de recursos	4,7	3,5	3,4	5,4	6,6	6,5	8,3	12,4	16,8	17,1	1,6	13,8	100,0
% acumulado	4,7	8,2	11,6	17,0	23,6	30,1	38,3	50,8	67,5	84,6	86,2	100,0	
1998													
Porcentaje de ejecución mensual de recursos	7,7	7,7	7,3	6,6	8,2	7,6	8,9	9,0	9,7	10,0	8,9	8,5	100
% acumulado	7,7	15,4	22,7	29,3	37,5	45,1	54,0	63,0	72,7	82,7	91,6	100,0	
1999													
Porcentaje de ejecución mensual de recursos	5,8	5,7	6,3	6,1	6,6	7,5	8,8	9,4	11,1	12,4	11,4	8,8	100,0
% acumulado	5,8	11,5	17,8	23,9	30,6	38,1	47,0	56,4	67,5	79,8	91,3	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del MTSS

* No se incluye el PARP por no contar con la información mensualizada del mismo

La discrecionalidad en el acceso y la distribución de recursos del FNE llevó a que algunas provincias fueron más beneficiadas que otras.

En 1994 las provincias de Tucumán (con el PIT) y de La Rioja (con el PRONAPAS) se beneficiaron con el 17% y 73% respectivamente de los recursos totales asignados a esos dos programas y fueron la primer y quinta provincia que más recursos recibieron en ese año (ver siguiente cuadro).

La provincia de Río Negro fue la cuarta provincia beneficiada con respecto al total de recursos en el año 94, gracias también a los aportes en el marco del PIT; Capital fue la quinta y Santiago del Estero la sexta.

Entre 1996 y 2000 la mayoría de las provincias reduce su participación en el total de recursos recibidos, en favor de Buenos Aires que pasó del 6% al 24% del total. Las que más redujeron la participación fueron justamente Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero.

La falta de datos sobre niveles de pobreza, que sean representativos de toda la población en cada provincia, y no sólo de los aglomerados urbanos -tomados por le EPH-, impide realizar una comparación entre el porcentaje de recursos asignados en cada año y la tasa que expresa la misma. Las pocas investigaciones que intentaron realizar comparaciones de ese tipo (Cetrángolo y Golbert, 1995b) (en relación a pocos programas y de sólo un año) y que ya fueron mencionadas en el estado de la cuestión de este trabajo, comprueban que la distribución de recursos de esos programas no sigue el mismo patrón que la estructura de desocupados.

Porcentaje de ejecución presupuestaria de los programas en cada provincia .
con relación al total de cada año. Años 1994-2000

	1994	1995*	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
Buenos Aires	11,3	33,0	6,1	8,9	16,3	25,1	23,8	17,8
Santa Fe	10,6	9,5	8,2	10,1	11,9	10,1	9,5	10,0
Tucumán	15,1	4,5	8,2	7,2	6,2	5,9	5,3	7,5
Córdoba	0,8	7,6	3,9	7,1	7,0	7,6	7,0	5,9
Chaco	1,9	3,6	6,6	5,6	7,0	5,6	4,9	5,0
Salta	3,4	4,0	6,3	5,9	4,0	3,9	6,1	4,8
Santiago del Estero	5,4	2,6	7,8	6,3	3,3	4,0	3,9	4,8
Misiones	2,3	2,9	6,4	5,9	5,0	4,3	3,5	4,3
Corrientes	1,2	3,1	3,1	4,3	4,1	3,5	8,7	4,0
Entre Ríos	6,0	3,1	2,9	4,0	4,8	3,7	3,5	4,0
Mendoza	3,7	3,7	5,1	4,3	3,6	2,8	2,8	3,7
Jujuy	1,5	2,1	5,4	4,9	4,4	3,5	4,1	3,7
La Rioja	6,8	1,3	4,6	2,7	2,8	3,0	2,1	3,3
Neuquén	2,5	1,6	4,2	3,7	4,2	2,3	2,2	3,0
Río Negro	7,0	1,7	2,1	2,2	2,2	2,4	2,5	2,9
Formosa	1,9	1,7	3,6	3,5	3,0	2,5	2,0	2,6
Capital Federal	6,5	4,0	0,5	1,1	1,3	1,4	1,4	2,3
San Juan	1,8	2,0	2,8	2,7	1,9	1,7	1,6	2,1
Catamarca	1,3	1,7	3,0	2,4	1,6	1,6	1,3	1,8
Chubut	2,6	1,7	2,2	1,8	1,6	1,4	1,1	1,8
La Pampa	2,1	1,4	2,5	1,8	1,8	1,5	0,8	1,7
San Luis	0,9	1,3	1,7	2,1	1,1	1,1	1,1	1,3
Santa Cruz	1,6	1,0	1,2	0,9	0,6	0,5	0,6	0,9
Tierra del Fuego	1,6	1,0	1,6	0,8	0,5	0,4	0,6	0,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100,0

* Según distribución proveniente de 3 programas que representan el 25% del total

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Anises (años 94, 95 y 96) y MTSS-Dirección Nacional de Regulación del Mercado de Trabajo (resto)

6.2. Cobertura

Las estimaciones sobre el total de desocupados del país, de manera agregada y no a nivel provincial, sí nos permiten hacer una evaluación de la *incidencia o alcance de los programas de empleo y capacitación implementados sobre la población objeto de las prestaciones*.

Una lectura general permite comprobar que, a nivel agregado, los programas cubrieron un mínimo del 2,6% del total de desocupados (en sus inicios en 1993) y un máximo del 13% (alcanzado en 1996) y que la cobertura se reduce significativamente entre 1996 y 2000.

Con excepción de un año (1995) y a raíz de la mayor cantidad de recursos asignados, la mayor cobertura es realizada por el grupo de programas de creación directa de empleo.

Cobertura de los programas implementados desde el MTSS, por grupo de programas								
Total urbano, GBA y Resto. 1993-2000								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total urbano								
Desocupados*	1.066.000	1.402.000	2.006.000	2.074.000	1.740.000	1.582.000	1.814.000	2.019.000
Beneficiarios del total de programas**	27.278	51.120	107.938	270.483	180.143	170.065	109.281	67.248
% de cobertura	2,6	3,6	5,4	13,0	10,4	10,8	6,0	3,3
Beneficiarios programas de empleo directo	s/d	31.418	19.611	212.957	156.370	138.113	106.163	35.525
% de cobertura		2,2	1,0	10,3	9,0	8,7	5,9	1,8
Beneficiarios programas de empleo privado	s/d	10.861	35.466	19.643	10.778	2.127	1.648	435
% de cobertura		0,8	1,8	0,9	0,6	0,1	0,1	0,0
Beneficiarios de capacitación***	2.148	8.841	52.860	37.884	12.995	29.825	1.469	31.289
% de cobertura	0,2	0,6	2,6	1,8	0,7	1,9	0,1	1,5
GBA								
Desocupados	466.000	649.000	876.000	976.000	754.000	710.000	790.000	795.000
Beneficiarios del total de programas	s/d	s/d	s/d	14.505	16.489	25.082	27.514	12.814
% de cobertura				1,5	2,2	3,5	3,5	1,6
Resto								
Desocupados	601.000	753.000	1.130.000	1.097.000	986.000	872.000	1.023.000	1.224.000
Beneficiarios del total de programas	s/d	s/d	s/d	218.108	152.507	120.984	81.766	54.434
% de cobertura				19,9	15,5	13,9	8,0	4,4

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones del INDEC, e información del Observatorio del Mercado de Trabajo y del MTSS

*En base a onda octubre de cada año, EPH, INDEC

** Se calculó en base al promedio mensual de beneficiarios, de acuerdo al total en cada programa y a los meses en los que se ejecutó cada uno.

*** La información correspondiente al PARP se obtuvo del Informe de seguimiento y evaluación, MTSS-SEyCL, Feb 99.

Comparando la cobertura de los programas con las otras medidas de promoción del empleo, impulsadas por la Ley 24.014 (las modalidades promovidas y el seguro de desempleo) se puede concluir que: el seguro de desempleo abarcó a más desocupados que los programas hasta 1995, ya que a partir de 1996 la cobertura de los programas es mayor y en un año (99) igual.

Las modalidades cubrieron a más beneficiarios que los programas sólo en 1997 y 1998.

Cobertura del seguro de desempleo y las modalidades promovidas, sobre el total de desocupados del país. 1992-2000										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Total urbano										
Desocupados	828.000	1.066.000	1.402.000	2.006.000	2.074.000	1.740.000	1.582.000	1.814.000	2.019.000	
Beneficiarios del seguro (promedio mensual)	12.806	73.373	98.513	122.347	128.672	95.379	90.711	114.176	123.306	
% de cobertura	1,5	6,9	7,0	6,1	6,2	5,5	5,7	6,3	6,1	
Contratados por modalidades (promedio mensual)	s/d	s/d	49.407	58.039	127.172	198.962	228.767	74.121	s/d	
% de cobertura	s/d	s/d	3,5	2,9	6,1	11,4	14,5	4,1	s/d	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Anses

6.3. Resultados

Por último, y después de analizar la ejecución presupuestaria y la cobertura de los programas, es importante incorporar algunas características de los resultados que se obtuvieron conforme los objetivos perseguidos, los trabajadores desocupados que fueron beneficiarios, las tareas que optaron por realizar los mismos, y de los organismos que presentaron proyectos, entre otros, ya que estos datos dan cuenta de manera muy clara del *tipo de trabajo que los programas contribuyeron a fomentar en estos años*.

Para ello, se analizan los informes de seguimiento y las evaluaciones efectuadas por el mismo organismo ejecutor de los programas (MTSS) o contratadas por el mismo a tal efecto, tomando cuatro programas, representativos de los tres grupos de programas.

Los casos tomados son: del grupo de creación directa de empleo, los programas Trabajar y Servicios Comunitarios; del grupo de capacitación, formación o asistencia técnica el PARP³⁹ y del grupo de incentivos al sector privado, el Proempleo. Estos programas, por otro lado, concentran casi el 70% de los recursos asignados en la totalidad del período.

³⁹ En la línea de programas de creación directa de empleo, sólo se realizó una evaluación. En cambio, en la línea de capacitación las evaluaciones fueron permanentes.

6.3.1. Los programas de creación directa de empleo: los casos del Trabajar / Servicios Comunitarios

Estos dos programas tuvieron como objetivo central el de brindar una ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el objeto de realizar proyectos de infraestructura económica y social o de realizar servicios sociales demandados y priorizados por las distintas comunidades.

En el Programa Trabajar los beneficiarios fueron incluidos en proyectos de construcción de viviendas o en la construcción y ampliación de redes de transporte y de saneamiento básico, en el 50% de los casos (Crisol, 1997). Esto se repite en el Trabajar III, donde el 42% de los beneficiarios tuvo por objetivo con sus tareas apoyar proyectos de infraestructura de desarrollo (caminos, pavimentación, etc.). La Ciudad de Buenos Aires presenta una particularidad: sólo el 3% realizó tareas de ese tipo y casi la tercera parte se orientó a obras de infraestructura social, mientras que en el total del país sólo el 13% fueron de este último tipo.

Las tareas desarrolladas en el marco del Programa Servicios Comunitarios fueron en su mayoría de producción y distribución de servicios y bienes básicos "en general" (el 61.5 %). La ciudad de Buenos Aires en menor medida destinó beneficiarios para ello (53.1%) optando más por las tareas de atención de niños y adolescentes o las de mantenimiento edilicio con capacitación.

Fueron fundamentalmente municipios los que presentaron proyectos en Trabajar (el 71% del total) seguidos de organismos provinciales o nacionales (el 15%) y de las ONGs (el 14%) con lo cual los beneficiarios se sumaron a las cuadrillas de trabajadores públicos que realizan esas tareas habitualmente en las comunas o gobiernos provinciales.

En el Trabajar III el 75% de los proyectos fueron ejecutados por organismos públicos (nacionales, provinciales o locales) para todo el país, con lo cual la participación de las ONGs se incrementó al 25%. En el caso de la ciudad de Buenos Aires menos de la mitad (el 45%) de los proyectos fueron ejecutados por ONGs.

En el Programa Servicios Comunitarios, la intervención de las ONGs fue tan importante como la de los municipios (37% en ambos casos) con la diferencia a nivel jurisdiccional entre la provincia de Buenos Aires (donde las ONGs ejecutan el 49% del total de proyectos) y la Ciudad de Buenos Aires (el 84%).

Programa Trabajar III
Beneficiarios según tipología de proyectos por jurisdicción
Altas aprobadas entre enero y setiembre de 1999

Jurisdicción	Infraestructura sanitaria	Infraestructura social	Vivienda, gas, electricidad	Infraestructura de desarrollo	Proyectos ambientales	Otras tipologías	Sin identificar	Servicios y promoción comunitaria	Total	% de la jurisdicción
Capital	111	998	184	43			35		1371	1
%	8,1	72,8	13,4	3,1			2,6		100	
Conurbano	4290	2696	1918	8247	15	227	234	60	17687	13
%	24,3	15,2	10,8	46,6	0,1	1,3	1,3	0,3	100	
Resto	27932	14664	22148	50913	1591	4097	256	251	121852	86
%	22,9	12,0	18,2	41,8	1,3	3,4	0,2	0,2	100	
Total	32333	18358	24250	59203	1606	4324	525	311	140910	100
%	22,9	13,0	17,2	42,0	1,1	3,1	0,4	0,2	100	

Fuente: Revista de Trabajo. Nov 1999

Programa Servicios Comunitarios
Beneficiarios según tipología de proyectos por jurisdicción
Altas aprobadas entre enero y setiembre de 1999

Jurisdicción	Producción y distribución de servicios y bienes básicos	Atención a niños y adolescentes	Atención a grupos vulnerables	Servicios culturales	Ayuda en situación de emergencia y servicios de promoción sanitaria	Apoyo a la regularización de documentación personal y dominial	Sin identificar	Mantenimiento edilicio con capacitación	Total	% de la jurisdicción
Capital	1031	490	202	8	15	46	20	131	1943	2
%	53,1	25,2	10,4	0,4	0,8	2,4	1,0	6,7	100	
Conurbano	8810	1470	963	50	319	400	10	588	12610	15
%	69,9	11,7	7,6	0,4	2,5	3,2	0,1	4,7	100	
Resto	42238	7990	10566	886	4120	3093	516	665	70074	83
%	60,3	11,4	15,1	1,3	5,9	4,4	0,7	0,9	100	
Total	52079	9950	11731	944	4454	3539	546	1384	84627	100
%	61,5	11,8	13,9	1,1	5,3	4,2	0,6	1,6	100	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Revista de Trabajo. Nov 1999

Programa Trabajar III
Beneficiarios según tipo de organismo responsable
Altas aprobadas entre enero y setiembre de 1999

Jurisdicción	Org Púb Nac	Org Púb Pciales	Org Púb Munic	ONG sin fines de lucro	Otros org	Total
Capital	0	0	627	661	83	1371
%	0,0	0,0	45,7	48,2	6,1	100
Conurbano	0	53	12343	4755	536	17687
%	0,0	0,3	69,8	26,9	3,0	100
Resto	505	14855	77557	24787	4148	121852
%	0,4	12,2	63,6	20,3	3,4	100
Total	505	14908	90527	30203	4767	140910
%	0,4	10,6	64,2	21,4	3,4	100

Fuente: Revista de Trabajo. Nov 1999

Programa Servicios Comunitarios
Beneficiarios según tipo de organismo responsable
Altas aprobadas entre enero y setiembre de 1999

Jurisdicción	Org Púb Nac	Org Púb Pciales	Org Púb Munic	ONG sin fines de lucro	Otros org	Total
Capital	0	43	265	1635	0	1943
%	0,0	2,2	13,6	84,1	0,0	100
Conurbano	0	118	4546	6150	1796	12610
%	0,0	0,9	36,1	48,8	14,2	100
Resto	314	14772	26552	24311	4125	70074
%	0,4	21,1	37,9	34,7	5,9	100
Total	314	14933	31363	32096	5921	84627
%	0,4	17,6	37,1	37,9	7,0	100

Fuente: Revista de Trabajo. Nov 1999

Con relación a las características de los beneficiarios vale destacar que en el Trabajar predominan los hombres (81,1%) y el Servicios Comunitarios las mujeres (92,8%) debido a que focaliza sus acciones allí. En ambos programas la mayor cantidad de beneficiarios pertenece al tramo de edad de 24 a 39 años, que la mitad posee nivel de instrucción medio bajo (secundario incompleto). Difieren en la mayor cantidad de jefes de hogar incluidos en el Trabajar (64,7%) con respecto al Servicios (49,4%) (Revista de Trabajo MTSS, 1999).

Algunos de estos datos coinciden con un análisis del perfil de los beneficiarios realizado en abril/mayo de 1996 (MTSS-DNE, 1996f), sobre la base de 153 proyectos del Programa Trabajar que involucraban a 3548 beneficiarios. En el mismo, se confirma que los hombres representan el 82% de los beneficiarios, que el nivel de instrucción predominante en los dos sexos es primario completo y que el 66.4% de los hombres y el 55.2% de las mujeres declaran ser únicos sostén de familia con más de dos personas a cargo.

Pero el dato más significativo para esta investigación lo constituye el *tiempo de desocupación de los beneficiarios*. Conforme al análisis de perfil mencionado, la mayor parte (el 30%) tiene un tiempo de desocupación de 1 a 3 meses y, en segundo lugar (25%), de más de 1 año. Analizando el tiempo de desocupación por edad surge que el desempleo de larga duración corresponde a las edades mayores (50 a 59) y que el de corta duración está más presente en los jóvenes.

A su vez, cuando se indagó acerca de la ocupación anterior, *el 16% reconoce haber estado en un programa anterior y un 27% no responde que ocupación anterior tenía*.

La Evaluación Diagnóstica del Programa Trabajar I (Crisol, 1997) reveló los principales logros y dificultades en la implementación de los proyectos y tomó como referencia tres aspectos:

a) Análisis de la ejecución: "en la gran mayoría de los proyectos las dificultades para la finalización de las obras en los tiempos estipulados constituyeron un aspecto relevante. La principal causa de incumplimiento alude a la falta de recursos materiales". La priorización está puesta "en proporcionar fuentes de trabajo". "En algunas municipalidades el Programa es un recurso valioso para completar la globalidad de las obras que ejecuta el Municipio. En otras es utilizado para cubrir determinadas tareas y servicios que no pueden resolver por falta de personal. es así que los beneficiarios pueden encontrarse desarrollando otras tareas que no son las específicas del proyecto".

Las razones esgrimidas van desde la falta de recursos materiales hasta la falta de capacitación de los beneficiarios, cuestiones climáticas, etc.

La asistencia de los beneficiarios (aunque menos horas de las exigidas) es un aspecto positivo, que se relaciona con la valorización que tienen del Programa y la convicción de que si cumplen pueden volver a ser seleccionados en etapas subsiguientes.

b) Análisis de la percepción de las prestaciones por parte de los beneficiarios
La falta o atraso en el pago de la ayuda económica es un aspecto de preocupación. La cobertura de salud que era una exigencia pero que terminó siendo brindada por los hospitales o centros sanitarios públicos lo cual resultó insuficiente.

La capacitación "parecería que fue incluida por los organismos responsables con el propósito de incrementar puntaje para la adjudicación del proyecto pero

durante la ejecución del mismo estas actividades quedan relegadas a un segundo plano y, en ocasiones, no se cumplen".

c) Análisis de la gestión de los organismos responsables

Las mayores dificultades fueron las de cumplir los plazos de ejecución de las obras en tiempo y forma.

La mayor fortaleza, que encuentran los responsables provinciales en el Programa Trabajar - siguiendo la mencionada evaluación- está en su carácter de "paliativo", su capacidad de "contención social", de "atenuante de los conflictos sociales". Encuentran debilidades que coinciden con las señas por los evaluadores y otras que tienen que ver con el diseño y requisitos de presentación, que además de ser rígidos hace que "los tiempos de gestión resulten desproporcionados en relación a las urgencias sociales", y que el monto asignado "esté desproporcionado en relación a las tareas"; en el clientelismo presente al momento de seleccionar a los beneficiarios, la imposibilidad de generar una reconversión laboral, de generar proyectos auto sostenibles, el monto de la ayuda económica (bajo), etc.

Con relación al contexto, ni los representantes del Ministerio Nacional ni los de los Ministerios Provinciales encuentran fortalezas en el contexto en el que se enmarca. Se reconoce que el Programa tiene "dificultades para dar respuesta al problema estructural del desempleo", que "*no se enmarca en políticas de empleo ni desarrolla pautas económicas que posibiliten una posterior inserción laboral de la gente*" (de hecho, el 26% de los beneficiarios no espera que el paso por el mismo le posibilite conseguir un trabajo cuando finalice)", y la "desproporción que hay entre la demanda de trabajo y la cobertura del Programa".

Por último, con relación a los organismos ejecutores se registra como debilidad en todas las provincias evaluadas lo siguiente: la no rotación de los beneficiarios (el 45% había participado en un programa con anterioridad y en algunas provincias este porcentaje alcanzaba el 60%), el favoritismo político, la escasa participación de ONGs, el reemplazo de tareas municipales y la falta de compromiso con las obras propuestas y los objetivos propuestos en los proyectos.

Concluyen que "se cumple con el objetivo de creación de puestos de trabajo transitorios (pero que) se registran mayores dificultades para el cumplimiento del objetivo que propone la realización de obras, fundamentalmente por los problemas que los organismos ejecutores presentan para afrontar la cofinanciación" y que "*el objetivo de aumentar la empleabilidad de los beneficiarios es el de menor grado de cumplimiento ya que el componente de capacitación es bajo y, cuando existe, está dirigido a las tareas del proyecto que no necesariamente se relacionan con la demanda potencial del sector privado local*".

Una auditoria de la SIGEN, realizada durante el año 1996,⁴⁰ en las provincias de Córdoba y de Salta y en relación al control de la ejecución del proyecto, concluye diciendo que "no es eficaz el procedimiento de control de ejecución de proyectos por cuanto los mismos son parciales y no contienen un plan de tareas....se observaron numerosas deficiencias como: significativas reducciones de horario (en el 50% de los proyectos supervisados), ausentismo (de hasta el 85%), utilización de trabajadores en otros proyectos, trabajadores no adecuados a la actividad del proyecto, falta de realización de los cursos de capacitación (en el 30% de los proyectos), *repitencia de beneficiarios en los proyectos* (el 100%) y atraso en el pago de las ayudas económicas (en el 100%)".

En cuanto al impacto en la comunidad reconoce que "el programa se encuentra dirigido a un mismo grupo de personas con poco entrenamiento, cuya única oportunidad de labor resulta de trabajos temporarios y de programas de fomento de empleo implementados desde el Estado. Se recomienda que para que el programa tenga un fuerte impacto social en la comunidad se arbitren las medidas tendientes a efectuar el control previo concomitante y la evaluación final de los proyectos en forma efectiva, a fin de evitar que el programe se transforme en un *subsidio directo*".

Las acciones de fiscalización emprendidas en el año 1996, con el objeto de detectar desviaciones en el plan de tareas propuesto en cada proyecto se vieron suspendidas a los cuatro meses de su inicio por presiones políticas. Sólo fue posible dar de baja por medio de Resoluciones a (40) proyectos que no estaban realizando las actividades previstas ni ninguna otra. En 1998, en cambio, fueron dados de baja 128 proyectos en diferentes provincias, a través de Resoluciones.

⁴⁰ SIGEN. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Programa Trabajar. Informe de Auditoria. Informes de la Gerencia de Control Sector Institucional y Social. Septiembre y Diciembre. 1996.

6.3.2. Los programas de incentivo a la generación de empleo privado: el caso del Proempleo

El Proempleo fue creado en octubre de 1997 y reglamentado en 1998, con el objeto de fomentar la contratación por tiempo indeterminado de trabajadores desocupados por parte del sector privado. La prestación consistía en el pago de una suma mensual que el MTSS pagada a cada trabajador contratado por tiempo indeterminado, por un plazo máximo de 18 meses. El monto se fijó en \$150 durante los primeros 12 meses y \$100 en los 6 pagos restantes (luego cambiado por \$150 durante 18 meses para beneficiarios con 45 años o más de edad y \$100 durante 18 meses para beneficiarios menores de 45 años). El primer pago debía realizarse dentro de los primeros días del mes que sigue al de la finalización del período de prueba. La suma podrá ser abonada en forma directa al trabajador o bien podrá ser utilizada para el pago de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Entre 1998 y 2000 tuvo lugar un experimento (Galazo, Ravllion y Salvia, 2004) para evaluar si el subsidio salarial –sólo o combinado con capacitación- “podía contribuir a la transición del trabajo subvencionado al trabajo regular” a la vez que medir el tipo de empleo generado. Con esos objetivos, se seleccionaron beneficiarios del Proempleo de una de las regiones en crisis como lo seguían siendo Cutral-Co y Plaza Huinul de la Provincia de Neuquén, aunque inicialmente iba a realizarse en más regiones (MTSS, 1998b).

De ese modo, se conformó un grupo que trabajadores que recibía un bono o cupón que habilitaba a sus empleadores del sector privado a percibir el subsidio que permitía cubrir todo o parte del sueldo. Un segundo grupo recibió, además del bono, capacitación. Estos dos grupos fueron comparados con un tercer grupo que no percibía los mismos beneficios, seleccionados de entre los beneficiarios del Programa Trabajar de la misma región (grupo control).

Las conclusiones que arroja el trabajo fueron las siguientes:

- a) 18 meses después de realizada una encuesta de base, los beneficiarios del Programa que obtenían trabajo en el sector privado era del 14% en el caso de los receptores de bonos, contra 9% del grupo de control.
- b) Entre los receptores de cupones, no hay ninguna señal de impacto en los ingresos laborales, por lo menos a lo largo de los 18 meses del experimento. Sus ganancias no fueron superiores a las del grupo de control y estuvieron en un nivel más bajo que el salario mínimo;
- c) El impacto en el empleo de los que aceptaron el bono y la capacitación fue levemente superior a los que aceptaron sólo el bono;
- d) La aceptación del subsidio salarial por parte de los empleadores fue baja;
- e) *Proempleo no logró aumentar la transición al empleo en el sector privado* entre los beneficiarios del programa en el área de estudio, aunque ayudó a algunos de los participantes a lograr empleo en el sector informal.

Considerando otros programas además del Proempleo, en el caso del Programa Lanar el MTSS⁴¹ evaluaba que “es el sector privado el que debe asumir los costos del cambio tecnológico ... no creemos que existan fallas de mercado tan severas que exijan que el Estado intervenga subsidiando a la actividad”, aunque en otra parte del mismo documento reconocían que el costo por beneficiario había sido menor al de otros programas de empleo y que había tenido un efecto de blanqueo.

6.3.3. Los programas de capacitación y/o formación profesional: el caso del PARP

El Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) apunta a dotar a los beneficiarios de un conjunto de competencias para poder desempeñarse en una ocupación mediante una fase de capacitación y una de pasantía. Entre sus beneficiarios los varones representan el 59.7% y las mujeres el 40.3%, con una gran concentración geográfica en Capital y Buenos Aires (el 62% de los casos).⁴² Las evaluaciones del Programa indicaron que la situación económica de los beneficiarios muestra altos parámetros de pobreza ya que el 70% de los hogares tiene un ingreso mensual per cápita de hasta \$ 120, el 12.5% de entre \$121 y \$ 240, el 1.9% de \$ 241 o más. De un 16.1% no hay datos.

Los cursos del programa fueron adjudicados mayoritariamente a personas físicas, o fundaciones, cooperativas y asociaciones, que suman el 69% de los cursos adjudicados (40.8% y 28.2%, respectivamente). A las instituciones educativas se les adjudicó el 7.1% de los proyectos y a las cámaras, empresas y confederaciones el 15.9% de los cursos. A pesar de que las personas físicas son las que mayor participación tienen, fueron evaluadas en cuanto a su capacidad de gerenciamiento⁴³: mientras que el 4.9% de las personas físicas son ubicadas en las categorías A, B o C, el 44.4% de las personas jurídicas se ubica allí.

A diferencia de los programas de creación directa de empleo, donde los recursos se transfieren de manera directa a los beneficiarios, aquí la mayor parte de los recursos se destinan al pago de los honorarios de los docentes u otros beneficios para quienes dan los cursos, con lo cual las beneficiarias directas son las Instituciones de Capacitación (denominadas ICAPs) : mientras que el *costo total por beneficiario* de los cursos adjudicados fue de \$ 1.370 en promedio durante 7 llamados a licitación, considerando honorarios a las ICAPs y beneficios adicionales, lo pagado a las ICAPs fue en promedio de \$823 y lo pagado a los beneficiarios (becas, subsidios) fue en promedio \$ 597.

⁴¹ MTSS, “Informe sobre el Programa de empleo Lanar”, Documento de trabajo interno, 1996-7

⁴² Los datos incluidos acerca de este Programa, en cualquiera de sus componentes (Joven, Microempresas e Imagen) fueron extraídos del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Informe de seguimiento y evaluación, MTSS-SEyCL, Feb 99.

⁴³ Las ICAPs que se inscriben en el REGICE reciben una “categoría” institucional –de la A a la E– que refiere a su capacidad de gestión, según el tamaño y antecedentes de la institución. Esto determina en el Proyecto el número máximo de cursos que puede ejecutar.

La inscripción y selección de los beneficiarios que participaría de los cursos quedaba a cargo del MTSS, una vez que los cursos eran aprobados. El 45.4% de los beneficiarios participó en cursos del sector terciario, el 36.4% del sector secundario y el 18.1% del primario. Dentro del sector de servicios, 1 de cada 5 beneficiarios se inscribió en un curso de gastronomía y el resto se distribuyó en otras 20 especialidades. Dentro del sector industrial, 1 de cada 3 se agrupó en el área de construcciones, y el resto se dividió entre otras 21 ofertas. En el sector agropecuario, forestal y minero donde más beneficiarios se acumularon fue en el curso de huertas, vivero, cultivo y riego (1 de cada 5) y la oferta era de 6 especialidades más.

En este Programa se realizaron mediciones de impacto para ver si el paso por los cursos mejora las posibilidades de inserción laboral o no, utilizando las herramientas del análisis multivariado, que permite aislar otras variables diferentes a las del curso que pueden influir sobre el empleo. La investigación se realiza sobre una muestra representativa de beneficiarios y un grupo de comparación seleccionado entre aquellos acreditados al proyecto, de similares características, que no realizaron ningún curso.

Los resultados muestran que:

- Los varones incrementaron, en promedio, 7.3 puntos porcentuales su probabilidad de inserción laboral (mientras que un varón medio de la población objetivo tiene un 68% de probabilidad de estar empleado, entre los beneficiarios que pasaron por el curso asciende al 75.3%)
- Las mujeres incrementan en 9.4 puntos esa probabilidad de inserción (del 43.9% al 53.3% entre los dos grupos)
- El impacto es mayor cuando las personas no tenían experiencia laboral previa
- Entre los varones el impacto disminuye a medida que aumenta el nivel educativo, excepto para los que no tenían experiencia laboral previa; También disminuye a medida que transcurre el tiempo de finalizado el curso.
- El impacto se ve debilitado cuando la población es inactiva (mayormente, las mujeres casadas) por lo que debe hacerse hincapié en el aspecto motivacional y las estrategias de búsqueda de empleo.
- El Programa genera, en promedio, un incremento del 7% en los ingresos mensuales de las personas capacitadas respecto de las que no lo fueron.
- Los jóvenes capacitados permanecen ocupados más tiempo (casi 1 mes más los varones y 1 mes y medio más las mujeres).
- Se incrementa la posibilidad de obtener un empleo de mejor calidad: en los varones es de 15 puntos porcentuales en descuentos jubilatorios, de 13 puntos en obra social, de 10 puntos en la percepción de aguinaldo y seguro por accidente de trabajo y de 7 puntos en la de tener vacaciones. El incremento de probabilidad de tener al menos un beneficio social es de 11 puntos porcentuales. Para las mujeres la probabilidad de tener al menos un beneficio aumento casi 10 puntos.

En general, los que llegan al Proyecto con menos capital educativo y laboral obtienen mayores beneficios, al adquirir una primera experiencia laboral, y los

resultados inciden en el tipo de empleo conseguido, la permanencia laboral y los ingresos.

Para considerar el grado de ajuste de la pasantía con lo ofertado y la calidad de la pasantía como instancia de refuerzo y/o entrenamiento de los aprendizajes adquiridos durante la capacitación, el Programa realiza supervisiones que demostraron que:

- 8 de cada 10 pasantías se ajustaron a lo ofertado (en la fase de capacitación 9 de cada 10 se ajustó) en cuanto se cumplimentaron las visitas de seguimiento de los docentes, se proporcionaron a los beneficiarios los insumos y equipos comprometidos y una persona de la EMPAS desempeñó el rol de tutor de los pasantes.
- Un 13% de las pasantías no cumplió con algunos de los términos del contrato: la falta de seguimiento del docente o un inadecuado seguimiento es la irregularidad más detectada, seguido por la falta de provisión ropa y/o equipos de seguridad y la inadecuada práctica de los pasantes en las tareas de la ocupación.

Más allá de las variaciones según la edad, la experiencia laboral anterior y la situación familiar, se observa que para el subgrupo de mujeres el impacto es significativo: tomando como referencia a las mujeres de la población objetivo que no pasaron por Joven, se observa que las beneficiarias tienen una probabilidad de conseguir trabajo de 9.4 puntos porcentuales más, tienen ingresos más elevados, consiguen empleos de mejor calidad y continúan su formación en mayor medida que las primeras

Si bien más del 90% de los beneficiarios alcanzó los objetivos pedagógicos, se encontraron dificultades para poner en práctica la adquisición de competencias básicas debido a la disparidad en el nivel de entrada de los beneficiarios y la escasez de tiempo para implementar estrategias compensatorias, además de las deficiencias en la propia comprensión del concepto de competencias básicas. También en la adquisición de competencias sociolaborales, fundamentalmente por la aparición de problemas de disciplina, de interpretación de normas, y adaptación a pautas laborales –cumplimiento de horarios, asistencia, etc.- que afectaron la integración al medio laboral.

No se desarrollaron metodologías de evaluación de los aprendizajes en términos de competencias adquiridas en función de las demandas reales del sector productivo y las características de la población destinataria.

Algunas de estas conclusiones "oficiales" no coinciden con los resultados de evaluaciones realizadas por economistas de la Universidad Nacional de Buenos Aires (Barberena y Santantonio, 1996) en el que indican que, en el caso del Proyecto Joven, la inserción de los beneficiarios en el lugar de la pasantía alcanzó un promedio del 13%, luego de algunos meses de finalizado dicho estímulo (el sector de la industria tuvo la inserción mayor, del 25% y el resto fueron menores). De esta manera, la tasa interna de retorno del proyecto se ubicaría en los límites inferiores del rango establecida para la evaluación ex-ante del Programa realizada

que la ubicaba en el 20 a 40%. La inserción laboral puede considerarse baja comparando los resultados de proyectos similares en otros países, ya que el Programa "Chile Joven" logró porcentajes de inserción posterior superiores al 62%.

Si bien en la etapa de capacitación las habilidades y conocimientos adquiridos aparecían como adecuados para el tipo de ocupación en la que se entrenaba a los jóvenes, en la fase de pasantía se observó una inadecuación del entrenamiento a los requerimientos de la ocupación, reflejando la *inexistencia de una demanda real* por parte de las empresas de pasantía (Montoya, 1995).

Comparando los dos proyectos, queda claro que la evaluación de impacto debe ir más allá de medir la inserción posterior y que la posibilidad de lograr esta inserción depende de muchos factores (Gallart y Jacinto, 1998) entre los que se destaca la propia dificultad del mercado de trabajo para generar la "disponibilidad de plazas" sobre las cuales se está capacitando.

En un contexto de alta rotación de puestos, los programas que financian capacitación o brindan herramientas para mejorar la empleabilidad –atado el desempleo friccional- sólo parecen factibles en empresas que se comprometan a generar más empleo. Sin embargo, aunque la inversión en capital humano produce una tasa de retorno vía incremento en el producto marginal de la mano de obra entrenada, a veces resulta difícil establecer el nivel óptimo de inversión para las empresas y para las personas, así como el compromiso que debe tener el Estado en la provisión de la capacitación. En otros programas donde se procuró determinar de antemano el tipo de empresas en las que se subsidiarían los costos de capacitación (medianas o grandes, que usaran tecnologías de punta y que debieran incorporar más gente, etc.) no se limitaron ni objetaron, por ejemplo, los criterios con los que las empresas elegirían a los futuros trabajadores y, de esa manera, se reforzó el carácter selectivo del mercado de trabajo, además de financiarse una capacitación específica que sólo tenía valor en las empresas donde se realizaba la formación (Cárcar, 1998).

Conclusiones

1. La aparición de tasas de desempleo abierto de dos dígitos, desconocidas en la Argentina hasta los años noventa, disparó la creación de políticas activas de empleo desde el Estado. Su punto de partida debe ubicarse en la política laboral expresada en la Ley de Empleo sancionada en 1991.

El Gobierno Nacional diseñó esta política laboral en función de la reforma económica puesta en marcha tras la hiperinflación de 1989 y cuyo hito principal se expresó en la Ley de Convertibilidad de marzo de 1991. Dicha política económica –que tuvo como pilares además a las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica dictadas al inicio de la presidencia de Carlos Menem- se basaba en algunas pautas centrales: un tipo de cambio fijo y convertible, el cambio en el papel del Estado vía privatización de empresas públicas, mayor apertura de la economía mediante la baja de aranceles de importación y la desregulación de todos los mercados, incluido el del trabajo. En el corto plazo, el plan de estabilización resultó exitoso en la lucha contra la inflación y hasta permitió moderar los costos distributivos de la reforma en marcha a través de mecanismos compensatorios, pero provocó fuertes distorsiones en los precios relativos domésticos y hacia finales de 1994 se fueron haciendo cada vez más evidentes las limitaciones propias de la política implementada.

La desestructuración del mercado de trabajo que se expresó en los fuertes incrementos del desempleo abierto y en un proceso generalizado de precarización de los puestos de trabajo, crecimiento del trabajo informal y la subocupación, fue acompañado de un descenso en las remuneraciones, de un deterioro en la equidad distributiva y de un crecimiento hasta ese momento nunca experimentado de la población que no puede cubrir sus necesidades básicas. También el nuevo modelo económico supuso un cambio en el escenario en el que se desarrollaba el conflicto social y las protestas laborales tradicionales son reemplazadas por otras modalidades (cortes de rutas) otros objetivos (defensa del salario y los puestos de trabajo) que se focalizaron en provincias y municipios.

2. Dotar al mercado de trabajo de una mayor flexibilidad, con el objetivo de apoyar los procesos de reestructuración productiva y de aumentar la competitividad en función de una reducción en los costos laborales era crucial para la política económica del período analizado. Efectivamente, si bien son varias las causas que motivan la desocupación, las que aparecen repetidas en los diagnósticos oficiales son dos: los altos costos laborales -consecuencia de un marco regulatorio rígido o poco flexible- y el proceso de reestructuración productiva que atravesaba la economía como consecuencia de los cambios estructurales. El "ineficiente funcionamiento del mercado de trabajo" (expresado en una alta tasa de desempleo abierto) era explicado por "la deficiente formación de los recursos humanos y regulaciones laborales inadecuadas".

La desocupación era una *patología* que podía erradicarse si se realizaban ciertas reformas estructurales y se eliminaban las "distorsiones". En ese marco, la política laboral se propuso la sustitución del modelo histórico de protección del trabajo construido desde mediados del siglo por otro que reducía al mínimo el papel del Estado en las relaciones laborales, las restricciones al capital en lo relativo a organización del trabajo, las obligaciones patronales para con el trabajador y, en general, el carácter solidario de las instituciones de la seguridad social. Esta visión se enmarca en el discurso hegemónico que se construyó a partir del predominio del neoliberalismo, que ponía énfasis en el crecimiento económico como único dinamizador del empleo y la productividad. En esa visión, e incremento de las variables macroeconómicas induce a una mejora de las variables sociales y cualquier intromisión del estado en el campo de la economía supone una traba para su normal desenvolvimiento.

Los organismos multilaterales aconsejaron y diagramaron la puesta en práctica de las políticas de ajuste, según las cuales el Estado debería actuar sólo en algunos sectores no productivos, dejando al sector productivo bajo el control de agentes privados, al tiempo que el mercado sería el encargado de asignar los recursos. Todo ello se tradujo, en el campo de las políticas laborales, en normas más flexibles de contratación y organización del trabajo, menores costos impositivos e indirectos –accidentes de trabajo, despido-, descentralización de la negociación colectiva, privatización de servicios de la seguridad social, y estímulos al reentrenamiento de trabajadores por parte de las empresas.

El debate en torno a las regulaciones y los costos laborales (la disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social fue una de las medidas más importantes y hasta el año 1998 fueron reducidas entre el 30% y el 80% dependiendo de la localización del establecimiento y de la rama de actividad) fue adquiriendo cada vez más importancia a lo largo de la década, y las medidas y acciones adoptadas no siguieron un curso lineal sino que dependieron del contexto político e ideológico del momento. Si entre fines de los ochenta y principios de los noventa, se garantizó la continuidad de las regulaciones laborales de los trabajadores y las reformas sólo se limitaron a las relaciones laborales del sector público, ya entre 1991 y 1993, con la puesta en vigencia de la ley de convertibilidad, se instaló firmemente la idea de modernizar las relaciones de trabajo y producir una reconversión laboral, aunque con niveles de consenso respecto de su necesidad, orientación y urgencias muy diferentes. Del conjunto de disposiciones de ese período resaltan la reforma del sistema provisional y la sanción de la ley 24.013, que introduce por primera vez en la legalidad argentina la posibilidad de contratar a alguien por un tiempo determinado, faculta al Ministerio de Trabajo a establecer programas de capacitación y fomento del empleo, y establece un sistema de prestaciones por desempleo. A partir del

Acuerdo del AMEPES logran aprobarse nuevas leyes que reformaron las instituciones laborales (régimen de pequeñas y medianas empresas, de seguros de salud, de quiebras, de riesgos del trabajo y de conciliación), hasta que en 1996 tres decretos que repercutían de manera negativa en el mercado de trabajo debieron ser modificados por el Congreso y, finalmente, en 1998 se produce una vuelta atrás en la orientación de las políticas públicas de empleo. Recién a comienzos del 2000, un nuevo gobierno constitucional de signo opuesto al anterior, impulsará nuevos proyectos de reforma laboral.

Al mismo tiempo que muchas de estas reformas ocurrían con posterioridad a los cambios reales que se sucedían en las empresas y el mercado de trabajo, fueron *insuficientes* para generar un crecimiento sostenido y genuino del empleo.

3. Como complemento de esas líneas principales de política laboral, y frente a los crecientes conflictos políticos y permanentes demandas sociales con motivo de las tasas de desocupación y pobreza cada vez más altas, el Estado puso en marcha el Fondo Nacional de Empleo creado por la ley 24.013 –conformado por un aporte adicional de los trabajadores- a través del cual se financió un seguro de desempleo para los trabajadores registrados despedidos y, como novedad, una política activa de empleo integrada por un conjunto de programas de empleo y capacitación para desocupados y personas con riesgo a perder el empleo.

Tanto desde el propio gobierno como desde las recomendaciones de los organismos internacionales se sostendrá que tan importante como modernizar el mercado de trabajo y reducir los costos laborales era mantener e incrementar con mayores recursos los programas de empleo y capacitación.

En la década del 90, la política activa de empleo se manifestó a través de un total de *57 programas de empleo y capacitación* que pueden ser agrupados, según sus *tres grandes líneas* de objetivos, en:

- a) Programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos: los denominados programas “asistenciales”, dirigidos a proveer de ingresos a los desocupados mientras carecen de un empleo de mercado, vía subsidios a los mismos a través de organizaciones públicas o privadas, con una contraprestación laboral por parte de los beneficiarios.
- b) Programas de estímulos al empleo privado, destinados a la creación de incentivos para que sea el sector privado el responsable de generar nuevos puestos de trabajo.
- c) Programas de capacitación, formación y asistencia técnica: cuyo objeto era el mejoramiento de las condiciones de "empleabilidad" de los desocupados a

través de la capacitación, la formación profesional o la asistencia técnica, por parte de organizaciones públicas o privadas.

4. En el diagnóstico inicial del Gobierno, la política económica adoptada traería un transitorio incremento del desempleo, que sería superado una vez que la demanda y la oferta del trabajo se readaptaran a las nuevas condiciones de una economía abierta, competitiva y desregulada. Se producirían, por un lado, la pérdida de una cantidad de puestos de trabajo “artificiales” y de “baja productividad” –en empresas públicas deficitarias o empresas privadas incapaces de competir en el marco de una economía abierta-; y, por el otro lado, la aparición progresiva de un mayor número de empleos “reales” –que serían demandados en el marco de una economía de mercado no distorsionada por regulaciones o altos aranceles. Entre el primer fenómeno y el segundo, habría que soportar una brecha de mayor desempleo: esas tasas de desocupación altas pero transitorias, debían ser enfrentadas por el Estado con una combinación de asistencia a la subsistencia de desocupados y de políticas activas de empleo tendientes a la aceleración de la adaptación de la oferta de trabajo a la nueva estructura económica.

Este diagnóstico inicial fue sustituido por otro posterior, surgido a partir de los datos de la evolución real de la economía, y que mostraban la petrificación de la situación del desempleo en crecientes sectores de la población. Masas de trabajadores que, en el diagnóstico inicial, carecían de habilidades para las nuevas demandas de la economía veían prolongar su desocupación por periodos cada vez más largos, sin obtener nuevas oportunidades laborales. Del mismo modo, las empresas que se veían beneficiadas por las nuevas normas de promoción de empleo, en contra de lo esperado, sustituían trabajo estable, formado y bien remunerado por empleos precarios, de alta rotación y menor retribución. El mercado exigía, como se esperaba, mayor calificación para acceder a los puestos, pero a la vez peores condiciones de trabajo y salarios, además de presentar una brecha cada vez mayor entre demanda y oferta de trabajo.

Así, el diagnóstico de alto desempleo pasajero por excedente de puestos de trabajo “ineficientes” y ausencia de calificación de trabajadores, fue sustituido, en base a las constataciones de la realidad, por otro basado en el supuesto de la irrecuperabilidad para el mercado de trabajadores de un amplio sector de población económicamente activa –en general, la de mayor edad o la ubicada en zonas del país económicamente “inviabiles”- y el del fin del empleo estable, con periodos en promedio más prolongados de desocupación, para el resto de los trabajadores.

Esta modificación en el diagnóstico significaba la aceptación de un más elevado porcentaje permanente de excluidos estructurales del derecho al trabajo, a quienes habría que asistir para su supervivencia antes que ayudar para su

reinclusión, y una masa mayoritaria de trabajadores con empleos inestables, precarios y mal remunerados, con más reiteradas circunstancias de desempleo transitorio a lo largo de la vida económicamente activa. Un escaso número de trabajadores de alta calificación, con empleos muy bien remunerados y capacidad de tomar o dejar empleos a voluntad, completaba el escenario de la población trabajadora en la economía de los noventa, con crecientes asimetrías internas como nunca antes había conocido la sociedad argentina.

La insuficiencia de las políticas de desregulación laboral, del seguro de desempleo y de la política activa de empleo concentrada en las modalidades promovidas de contratación previstas en la Ley de Empleo, como mecanismos para acelerar la adaptación de la oferta y demanda de trabajo y atender a los desocupados comenzó a quedar en evidencia. El Estado empezó a buscar recursos adicionales a los del Fondo Nacional de Empleo, fundamentalmente a partir de créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, con destino principal en programas de empleo y capacitación de desocupados, que también pasaron a formar parte de los programas “protegidos” de eventuales recortes presupuestarios.

5. Del mismo modo que los cambios en el escenario político fueron resignificando las reformas laborales, los programas de empleo y capacitación se fueron reorientando. Los programas, como consecuencia del diagnóstico inicial sobre el desempleo ocuparon un *lugar secundario* dentro de la política laboral durante el periodo del ciclo económico ascendente (1991-1994).

Si se excluye el seguro de desempleo –que nunca llegó a cubrir más que uno de cada diez desocupados-, el presupuesto para políticas activas de empleo efectivamente usado durante ese período fue insignificante: el Gobierno se concentró más en la concreción de las reformas globales de desregulación del mercado del trabajo y de reducción de costos laborales.

En ese trienio de prosperidad en términos de crecimiento del PBI e incluso de la tasa de empleo, las políticas activas de empleo privilegiaron los programas de capacitación y fomento del empleo productivo por sobre los de tipo asistencial –entendidos en los términos del último párrafo del punto precedente-, ya que los primeros permitirían adecuar la mano de obra a las calificaciones requeridas por el mercado de trabajo. La política laboral puesta en marcha entendía que los programas de tipo asistencial debían quedar circunscriptos a períodos recesivos o a situaciones particulares de emergencia ocupacional oficialmente declarada para una zona o actividad específica. La percepción de transitoriedad y el diagnóstico optimista sobre la evolución del mercado del trabajo en el marco de la reforma económica sustentaban esa elección por parte del Gobierno.

Sin embargo, el cambio en el diagnóstico del desempleo que el Gobierno tuvo que aceptar como producto de los datos mismos de la realidad –que mostraban que la economía y el empleo evolucionaban de un modo distinto al que se preveía cuando se lanzaron las reformas- produjo un viraje en el perfil, los montos involucrados, el número de beneficiarios y la composición general de la oferta de programas de atención a los desocupados.

Así, los programas de tipo asistencial *no quedaron circunscriptos a un período de emergencia ocupacional* ni quedaron relegados a un lugar secundario. A partir de 1996 ni siquiera se hizo necesario que la situación de "emergencia" ocupacional estuviera declarada formalmente en las provincias: su presencia central en la política activa de empleo se había "naturalizado".

Las políticas activas de empleo empezaron a ser más importantes en términos de presupuesto y beneficiarios que el seguro de desempleo y, dentro de aquéllas, la incidencia de los programas asistenciales creció abruptamente: *se destinó a los mismos entre el 80% y el 100% de los recursos invertidos en políticas activas, según el año que se lo mire*. Sólo en dos años (1995 y 1996) se asignaron a los mismos el 52,4 %y 41,1%, respectivamente, de los recursos.

Los programas de capacitación, en segundo lugar, no registraron ejecuciones presupuestarias en el año 1993 y en 1994 percibieron el 10% del total de recursos. A partir de 1995, la participación de este conjunto de Programas se incrementó debido al aporte del BID canalizado a través de los proyectos para jóvenes (PARP y Empleabilidad). El Fondo Nacional de Empleo sólo participó de manera significativa en el año 1995 con el 11,6% del total de recursos destinados a Programas y entre 1997 y 2000 se destinan del mismo entre 0,6 y 2,6% de los recursos. Sin embargo, el aporte externo representó en 1995 la cuarta parte del total de recursos invertidos en Programas activos y el 42% en 1996. A partir de 1997, la incidencia fue menor, del 7,4 a 12,8%. .

Finalmente, la transferencia vía el sector privado fue la modalidad menos usual. Los programas de incentivo al sector privado recibieron en promedio el 4,4% del presupuesto de estas políticas activas. Si bien en el año 1996 registró una ejecución del 17,3% del total, entre 1997 y 2000 fue registrando una baja desde el 3,5%, al 0,4 %.

6. Los programas de empleo y capacitación de la década del noventa, en sus tres modalidades (asistenciales, de estímulo al empleo privado y de capacitación y asistencia técnica), exhibieron *objetivos y sub-objetivos que aparecen relativamente estables a lo largo a lo largo del período*, a través de distintos programas que cambiaron de nombre pero cuya finalidad y destinatarios permanecían invariables.

De ese modo, puede sostenerse que cada grupo de programas tuvo su propia "genealogía" ya que encontraba su ascendiente en un programa anterior.

Los tres grandes grupos de programas se mantuvieron, además, como *tres acciones desarticuladas tanto entre sí como entre ellas en su conjunto y otras políticas públicas nacionales o provinciales*. Esta desarticulación pudo constatarse, tanto en la formulación de sus objetivos, efectores, modo de implementación y diseño, como en términos de la propia asignación presupuestaria, ya que cada programa distribuía recursos al interior de las provincias independientemente de los recursos de los otros.

De este modo, se concibió el mejoramiento de la empleabilidad sólo a través de un perfeccionamiento -o mantenimiento- del oficio que cada desocupado poseía, o sólo a través de un incremento en sus capacidades y conocimientos profesionales, pero no mediante una conjunción de ambos mecanismos. Tampoco se previó la incorporación de habilidades y conocimientos básicos –tales como los de lecto escritura o las denominadas de “empleabilidad”- como un paso previo a la capacitación en un oficio. Teoría y práctica sólo estuvieron vinculadas en algunos programas, pero su implementación concreta se vio dificultada, con lo cual se eximía de la capacitación o no se la consideraba un requisito obligatorio para que un desocupado pudiera participar del programa. Fueron los casos, por ejemplo, del PEP, del PRONAPAS, del Proempleo y del Trabajar.

Hubo al menos tres programas reconociendo que sus acciones son “no encuadrables” en los programas de capacitación y que tuvieron como objetivo redireccionar recursos no asignados de capacitación, a los programas de tipo asistencial-transitorios.

Otro déficit de los programas fue su generalizada formulación en forma de *paquetes cerrados* que impedían la adecuación de las prestaciones ofrecidas con las necesidades específicas de cada población, los objetivos de desarrollo de cada localidad o las capacidades reales para llevar adelante los proyectos. La política activa de empleo dejó poco espacio para la generación de capacidades institucionales en las organizaciones sociales y gobiernos locales, con lo que la articulación "hacia abajo" tampoco se produjo. De ese modo, las acciones se redujeron al otorgamiento de subsidios, por ejemplo, en desmedro del objetivo de fondo que consistía en mejorar la empleabilidad de los beneficiarios.

7. Los programas se fueron complejizando y focalizando cada vez más a lo largo del período. La mayor complejidad se reveló tanto en su diseño, como en su implementación, evaluación, asignación de recursos y control. En un comienzo no aparecían los objetivos formulados de manera explícita, ni la focalización

demográfica o geográfica, ni la forma de implementación de las acciones. Sólo se menciona la prestación a brindar (sueldo, reintegro, etc.) y el mecanismo de transferencia de dichas prestaciones (vía gobiernos provinciales, municipales u ONG).

La complejidad tiene que ver con la forma de presentación de los proyectos, y con la inclusión de mecanismos de calificación, aprobación, seguimiento y fiscalización de los mismos.

Dejando de lado el caso de los programas de capacitación, en los cuales los trabajadores desocupados difícilmente podían armar un proyecto sin la ayuda de alguna institución de capacitación o persona especializada para poder acceder al beneficio, en el caso del primer grupo de programas, los primeros instructivos tenían poco más de diez páginas a completar para poder presentarse un municipio u ONG y hacia el final del período ascendían a más de ciento sesenta. Lo mismo ocurrió con el segundo grupo de programas. En definitiva, lo que se encuentra en los dos primeros años son sólo “prestaciones” de empleo y capacitación; sólo más adelante, se podrá hablar estrictamente de “programas”.

Del mismo modo, los programas y medidas pasaron rápidamente de la *universalización a la focalización* en poco tiempo, debido al aumento de la población a atender y a la caída de los recursos, produciendo una *segmentación* cada vez mayor de los beneficiarios.

Los estudios en torno a la segmentación de la estructura social del trabajo tendieron a formular un diagnóstico interesado, a la vez que errado, sobre el carácter y el alcance de los procesos de informalidad. Este, lejos de concebirse como un rasgo producido y reproducido por la estructura económico-social a través de las respuestas dadas por los agentes económicos y las familias a las oportunidades de acumulación y/o supervivencia, era visualizado como una consecuencia de los cambios ocurridos en la composición de la demanda, dada la debilidad o insuficiencia de las reformas estructurales en el campo laboral.

La fragmentación social y la informalidad laboral se fue vinculando cada vez más a la pobreza y la precariedad, como se describió al final del capítulo 3, y el tipo de inserción económico-social de las personas económicamente activas mostró a lo largo de la década una fuerte correlación con la calidad de la inserción laboral obtenida. De la misma manera que sucedía con las intervenciones sociales en la mayoría de los programas implementados en la década -proceso que acompañó la descentralización y privatización de dichas prestaciones- los programas de empleo y capacitación apoyaron las actividades informales y fueron recortando cada vez más aspectos de la desocupación de manera de asignar recursos específicos, por

lo que no sólo fueron insuficientes sino contraproducentes y de efectos restringidos al no responder a un proyecto integral de crecimiento.

Si en un principio alcanzaba con estar "desocupado" para ser un beneficiario de las políticas diseñadas, después fue necesario también demostrar que se ocupaba una determinada posición en el grupo familiar (jefe de hogar), que tenía 2 o más hijos, que hacía equis cantidad de tiempo que estaba sin trabajo (para favorecer a los desocupados de mayor duración), etc.

Si hasta 1995 el beneficiario de los programas de empleo y capacitación son los "trabajadores" desocupados o inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, a partir de 1996 aparece la noción de trabajadores desocupados "más vulnerables" (Trabajar) que ya quedará instalada, y de jóvenes "pobres" (PARP, y programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad). La noción de vulnerabilidad remite al reconocimiento de que se estaba generando una franja de excluidos que tenían cada vez mayores dificultades de inserción.

8. Esta transformación marcó también un *giro en la orientación de fondo de esas políticas*. Al principio las políticas destinadas a los desocupados se enmarcaron en la Ley de Empleo: los beneficiarios debían ser contratados bajo las modalidades legales, y por un plazo mínimo y máximo establecido; las provincias declaraban la emergencia ocupacional porque era un requerimiento habilitante a esas modalidades; lo que recibían los beneficiarios eran sueldos, más los aportes a la seguridad social, etc.

Sin embargo, paralelamente al cambio de diagnóstico del desempleo –el fracaso de la hipótesis de la transitoriedad de las altas de desempleo y la verificación de la correlación entre el modelo económico elegido y una desocupación estructural elevada- se produjo un *corrimiento* del marco conceptual en que se sustentó la política activa de empleo: de ser concebida en su esencia como política de promoción del empleo, pasó a acomodarse, hacia mediados de la década del noventa, como una política de contención económica a las personas sin empleo.

Los desocupados pasaron a ser beneficiarios que:

- a) adhieren a un proyecto de empleo –público, la mayoría de la veces- y/o capacitación,
- b) que perciben una remuneración no contributiva (subsidio),
- c) que no sólo no son protegidos ante determinadas contingencias personales (accidentes, enfermedad, etc.), sino que el mismo Estado Nacional es quien asume el costo del seguro de responsabilidad civil a fin de protegerse él mismo contra esas contingencias,
- d) y que ya ni siquiera gozan del beneficio de una relación contractual, el vínculo, con cualquier entidad gubernamental o no gubernamental; son parte

de “listados”, no suscriben contratos ni convenios. Desaparecen los sujetos: los desocupados pasan a ser objeto de los programas del Gobierno, no sujetos en busca de su propia reinserción laboral.

La política gubernamental de *promover el empleo* con acciones diseñadas e instrumentadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se apoyó -a partir de mediados de 1995 aproximadamente- en la *privación de la protección del Derecho al Trabajo*. En el fondo, el Estado pasa a concebir a la población beneficiaria como *no económicamente activa*, compuesta no por trabajadores que están transitoriamente sin empleo sino por desocupados que estructuralmente están fuera y, por lo tanto, susceptible de requerir al Estado *no su derecho al trabajo sino sólo su derecho a la seguridad social*.

9. El supuesto de la baja probabilidad de inclusión en el mercado del trabajo de un número cada vez mayor de personas –“estabilizadas” en su condición de desocupados- pasó a dominar el enfoque fáctico de los programas. Las políticas *activas* (de subsidio directo, indirecto, los descuentos para incentivar el trabajo) enmarcadas en el derecho al trabajo, rápidamente *devinieron en políticas pasivas*.

La mayoría de los beneficiarios no sólo no logró insertarse por primera vez en el mercado de trabajo (jóvenes) o reinsertarse en el mismo (adultos desocupados) sino que tendieron a crecer a la par de los mayores recursos que se destinaban y a permanecer en su condición de beneficiarios de algún proyecto, en cualquier programa que los tuviera como población objetivo. Entre el 45 y el 60% de los beneficiarios de los Programas reconocía haber estado bajo proyecto y cobrar subsidios de programas de empleo transitorios en años anteriores. De esta manera, los programas se transformaron en un "seguro de desempleo para trabajadores informales" que no podían ser cubiertos por el seguro de desempleo que cubre a los que pueden demostrar una relación laboral formal anterior.

La asistencialización de la política activa de empleo expresada en el predominio notorio que pasaron a tener, en volumen de recursos y número de beneficiarios, los programas de tipo asistencial por sobre el resto de los programas, y, en general, la pasivización en el trato a los desocupados en el conjunto de programas, debe ser entendida también como una involución desde un concepto de política activa de empleo asociada a la inclusión de los trabajadores sin empleo hacia otro de política social asociada a la morigeración de la exclusión sufrida por los desocupados en términos de su acceso a los bienes y servicios básicos para su subsistencia.

Este giro que iba a tomar la política activa de empleo había sido advertido por los bloques opositores al oficialismo en la Cámara de Diputados de la Nación, con motivo del debate legislativo de la ley 24.013 al sostener que se estaba

incorporando la contingencia social del desempleo involuntario como un *programa no transitorio sino permanente* de la seguridad social argentina o que lo único que iba a lograrse era el desmantelamiento de las instituciones de protección al trabajo. Incluso el proyecto de la minoría separaba las prestaciones contributivas de la asistencia e instituía dos prestaciones por desempleo diferentes: un seguro que requería de una contribución previa y un subsidio en el nivel asistencial.

10. La funcionalidad de las políticas activas de empleo de los noventa con relación a la política económica debe ser complementada con su funcionalidad con relación al modelo político a través del cual se construyó la mayoría que sustentó la reforma económica.

La evolución (o involución) de las políticas activas de empleo desde objetivos de inclusión y preservación del derecho al trabajo hacia metas de contención y seguridad social de los excluidos, y el incremento geométrico en el número de asistidos se produjo al mismo tiempo que se iniciaba el camino a la reelección del Presidente que prohió la reforma económica y en momentos en que la exclusión del trabajo provocada por ésta –y acentuada por la crisis financiera internacional y la incipiente recesión- agudizó conflictos con nuevos actores sociales –piqueteros, movimientos espontáneos de desocupados- para los cuales el sistema institucional carecía de mecanismos de negociación y respuesta adecuados.

La asistencialización y dualización de los sistemas de protección social fue eficaz para lograr el control social y la neutralización de los conflictos político sociales al tiempo que se encaraban reformas laborales y económicas, pero fueron totalmente ineficaces para controlar los aumentos en las tasas de desempleo y subempleo y la reproducción de la pobreza, tal como lo revelan la evolución de esos indicadores entre el comienzo y el final de la década del noventa.

Según el año que se tome, los programas cubrieron un mínimo del 2,6% del total de desocupados (en sus inicios en 1993) y un máximo del 13% (alcanzado en 1996), con un dato agravante acerca de su insuficiencia incluso como mecanismo de seguridad social para la economía informal: el mapa de prestaciones y beneficiarios y el de los desocupados tenían dibujos diferentes, es decir, la inversión no apuntaba hacia donde estaban los desocupados sino hacia donde se manifestaban problemas políticos para la subsistencia del modelo económico alrededor de los requerimientos de los desocupados.

11. La gestión de los programas, especialmente aquellos que implicaban la transferencia de ingresos, se vio influenciada cada vez más por un manejo político clientelar, lo cual transformó a los programas de empleo y capacitación en una *herramienta de negociación política* a nivel provincial y municipal. Esto se observa, como se describió, en la diferente utilización de los recursos -y beneficiarios

asociados- que se hizo en los años electorales, comparados con los no electorales, la discrecionalidad en el acceso a recursos por parte de algunas provincias (la mayoría de los trabajos sostienen que la distribución de recursos de esos programas no sigue el mismo patrón que la estructura de desocupados), la utilización de esta mano de obra por parte de los gobiernos locales para completar y/o cubrir determinadas tareas y servicios que no pueden resolver por falta de personal, y la imposibilidad de continuar con los mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos que se empezaron a desarrollar debido al costo político que esto generaba para los funcionarios. La exigencia de contratación posterior que se fijó en 2 programas, por ejemplo, careció de controles y, por ende, de sanciones.

Esta característica también se puede verificar en la discrecionalidad para diseñar programas cuyo único objetivo era dar respuestas a conflictos puntuales (se brindó el ejemplo del Programa de Movilidad y del FOREPRO) y que, en la mayoría de los casos, actuaban como un mero “paraguas” legal para justificar una transferencia directa de recursos.

La superación de esos conflictos sociales no tradicionales –fuera del ámbito de las fábricas o el Estado-, la necesidad de sustentar a los gobiernos provinciales y municipales afines y de evitar la conformación de esos actores sociales en actores políticos disfuncionales con el proyecto político y económico dominante operó a favor de esos cambios conceptuales en las política laboral e incluso favoreció el aumento del financiamiento de las mismas por parte de los mismos organismos internacionales que sostenían la reforma económica. De otro modo, no podría explicarse cómo organismos que en casi la totalidad de su literatura sostenían la tesis inicial sobre el desempleo (rigidez en los mercados, necesidad de reentrenamiento, estímulos al mercado, transitoriedad de los programas asistenciales) financiaron y sostuvieron con intensidad programas que iban en el sentido contrario.

La posibilidad de que los gobiernos locales y provinciales puedan utilizar la mano de obra proporcionada por estos programas llegó al extremo cuando el MTSS deja de reservarse para sí solo, la facultad otorgada por la Ley 24.013 de poder contratar trabajadores por períodos transitorios, para trabajos o servicios temporarios y transfiere esa "cobertura" legal a organismos gubernamentales y no gubernamentales, utilizando dos “Programas”: el PROCOPA, que les permitió a las provincias contratar trabajadores utilizando el marco legal del PIT coparticipando todo o parte de los pagos en concepto de sueldos y cargas sociales, y el Programa de Desarrollo Local, con el que -firma de Convenios mediante- el MTSS delegaba en organismos públicos y en ONGs esa facultad, a cuyo cargo estaban los pagos de las ayudas económicas, los insumos, y seguros.

12. El caso argentino muestra que crecimiento económico no determinó las posibilidades de generar empleo nuevo y genuino, ya que al mismo tiempo que se presentaba un escenario de crecimiento y de mayor actividad económica, se observaba una rotación alta de puestos de trabajo (no inferior al 20% anual), un comportamiento de la elasticidad empleo producto baja y una elasticidad precio del empleo sumamente moderada.

En este esquema, la alta rotación anual de puestos hace que programas de empleo privado sirvan solamente para subsidiar el reemplazo de la mano de obra y que los programas que financian capacitación o brindan herramientas para mejorar la empleabilidad –atado el desempleo friccional- sólo sean factibles en empresas que se comprometan a generar más empleo. Es sobre el desempleo estructural que el Estado debe intervenir, pero cualquier intervención se convierte en un paliativo si se asignan pocos recursos, se focaliza incorrectamente y se distribuyen los recursos con criterios políticos.

Sin duda una de las cuestiones centrales que se debe debatir con relación a las políticas sociales destinadas a los desocupados será la de si las prestaciones que reciban (subsidios, remuneraciones, becas, etc.) y el monto de las mismas deben estar condicionados a la posición y tarea que desarrollen en el mercado o si las mismas ya deben estar garantizadas por el sólo hecho de pertenecer a una determinada comunidad política. Si la existencia de mecanismos protectores de la seguridad social u otros de carácter público y universal permiten una "liberación sustancial" de los individuos de su estricta dependencia de las relaciones de mercado; o si esta liberación sustancial sólo se consigue plenamente con el acceso al derecho al trabajo por parte de todos los individuos. Esto a su vez se asocia a la redefinición filosófica del trabajo y el empleo, del sentido del salario y de si la ciudadanía plena implica tener acceso a empleo remunerado o simplemente tener la posibilidad de optar por tenerlo.

La tradición intelectual que ha estado detrás de los procesos políticos de masas en Argentina se han sustentado en un concepto de primacía del derecho al trabajo y una complementariedad del derecho a la seguridad social, al punto tal que uno de los problemas más importantes que se debió enfrentar tras la reforma económica de los noventa fue la ausencia de instituciones de la seguridad social adaptadas a una economía con alto desempleo, es decir, con gran cantidad de sujetos no cotizantes para la seguridad social instituida.

Sin embargo, la vuelta a una economía de pleno empleo y la superación de las consecuencias en términos de exclusión del modelo económico que dominó nuestro país en los noventa parecen metas sólo alcanzables en el mediano y largo plazo. Qué hacer en el mientras tanto es la pregunta que deben intentar responder la teoría, los gobernantes, la sociedad civil y la ciudadanía toda. No es un

problema de instrumentos, sino de contenidos básicos del contrato social que pretendemos rija a la Argentina para el tiempo que viene.

Anexo I

Metodología

La formulación del problema de investigación desarrollado para la maestría surge a partir del desarrollo, durante más de dos años, de actividades de consultoría en diferentes áreas del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en especial ligadas a la evaluación de programas. Esta situación me permitió relacionarme con las personas objeto de la observación de manera muy particular y, en una escala participante-no participante, a intervenir en los hechos que son objeto de estudio en algunas oportunidades como participante total.

El conocimiento de los actores y de los responsables de diseñar e implementar las políticas del período fue uno de los factores que posibilitó la obtención de información para este estudio así como el acceso para realizar entrevistas no estructuradas tanto a informantes claves como a funcionarios de todos los niveles y asesores nacionales e internacionales en políticas de empleo. Por otro lado, la coordinación y la realización de las auditorías en varias localidades en las que se implementaban programas de empleo, me posibilitó no sólo medir el grado en el que las políticas cumplían con los objetivos propuestos, sino también el de poder contrastar en terreno muchas de las hipótesis formuladas en mi investigación.

La estrategia de investigación elegida es la de del uso de fuentes documentales y estadísticas y, dentro de ella, se recurrió a la técnica⁴⁴ del "*análisis de contenido*" al permitarnos realizar tanto una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto en la formulación de las políticas activas de empleo (análisis de contenido clásico), como un análisis reflexivo de los mismos que permita comprender los significados latentes y verificar relaciones teóricas.⁴⁵

El corpus o material a utilizar de base para la investigación lo constituyen el universo de actos administrativos que dieron forma a los programas de empleo y capacitación nacionales, durante 1990 al 2000. Se identificaron 143 Resoluciones que dan origen o reglamentan programas emanadas desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación con ese objetivo.

Asimismo, se incluyen en el análisis de contenido, las Leyes Nacionales que brindaron el marco legal-institucional para que fuera posible la implementación de los programas, los debates que dieron origen a la más importante de ellas, la Ley N^o 24.013, los diagnósticos y evaluaciones oficiales efectuadas en su implementación, y los documentos de circulación interna del área de empleo del Ministerio.

⁴⁴ Algunos autores (Krippendorf, López Aranguren, O'Connell y Layder) consideran el análisis de contenido como una "estrategia" y no como una "técnica" capaz de ser usada en cualquier estrategia. En: Cea D'Ancona, María Angeles (1996)

⁴⁵ Cea D'Ancona, María Angeles, "Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social." Ed. Síntesis. Madrid. 1996.

Se excluyen del análisis los actos administrativos -Resoluciones- que sólo distribuyeron recursos para cada proyecto de los programas y/o para cada provincia. Ese universo estaría conformado por 736 Resoluciones y, si bien es factible realizar un análisis a partir de una muestra de ella, su inclusión aquí no resulta central ni adecuada para los objetivos de esta investigación ya que la asignación presupuestaria que se realiza por esos actos administrativos no siempre coincidió con la ejecución presupuestaria real. Si bien este aspecto es muy interesante para explorar, el mismo excede los objetivos de esta investigación y, en su lugar, se seleccionaron los archivos estadísticos oficiales relacionados con la ejecución física y presupuestaria real de los programas -esto es, a cuántas personas alcanzaron y qué montos involucra esa cobertura- que sí se adecua a los objetivos de la investigación.

Esta información oficial fue comparada (para los años 1995, 1996 y 1999) con los registros históricos de liquidaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), organismo encargado de efectuar los pagos a los beneficiarios de los programas de empleo. Estos registros contienen información detallada, por provincia, por mes y por programa de cada una de las transferencias realizadas.

Algunos de los problemas metodológicos encontrados se relacionaron con la imposibilidad de obtener información de ejecución presupuestaria de 3 programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado y de 7 programas de la línea de capacitación o formación, en especial los que implicaban una transferencia de recursos a instituciones y no a personas, ya que esa información no consta en los registros de la ANSeS. Otro problema fue la inconsistencia presentada entre información relevada en soporte informático y la relevada en papel para algunos años y/o programas. En estos casos, se tomó como auténtica la información relevada en papel porque constituyen una mejor evidencia de la información vertida en el trabajo y, además, porque la misma era utilizada a efectos de la difusión e información de la gestión llevada a cabo.

Anexo II

Listado de Resoluciones que crean y reglamentan programas de empleo y capacitación, ordenadas por fecha y por grupo de programas.

Resoluciones por Fecha

N° de Resolución	Fecha (día/mes)	Disposición
Ley 22317/80	s/d/12	Crea el Crédito Fiscal
Ley 24.013/91	13/11	Ley de Empleo
MTSS 11/92	16/1	Aprueba los modelos de contrato-tipo para cada una de las modalidades de contratación promovidas, de la Ley 24.013
MTSS 50/92	21/2	Dispone medidas para cumplir con la función de registro de las modalidades promovidas
MTSS 825/92	25/8	Autoriza a la ANSeS a utilizar recursos provenientes del Fondo Nacional de Empleo para atender las obligaciones emergentes de la realización de los programas, proyectos y servicios administrativos de formación y empleo
MTSS 939/93	12/10	Crea la Unidad Empleo para Jóvenes en el ámbito de la Subsecretaría de Empleo
SsE 18/93	27/9	Instructivo del PIT
Decreto 1547/94	7/9	Crea el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS)
MTSS 86/94	24/1	Crea el Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS)
MTSS 87/94	24/1	Crea el PEP
MTSS 89/94	24/1	Establece requisitos y criterios para seleccionar proyectos y adjudicar recursos entre las provincias, en el marco del P.I.T.
MTSS 188/94	1/2	Crea el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)
MTSS 220/94	10/2	Crea el Registro Nacional de Instituciones de Formación Profesional y Capacitación Laboral
MTSS 313/94	11/3	Distribuye los recursos destinados a FP para el año 1994 y establece los requisitos con los que podrán ser aprobados los Programas.
SsE 7/94	16/3	Reglamenta el PIT
MTSS 448/94	13/4	Crea el Programa Retorno al Trabajo
(MTSS 526/94)	26/4	Crea la Comisión de seguimiento del acuerdo marco entre MTSS y Supermercadistas
MTSS 660/94	18/5	Reglamenta aspectos de la rendición de fondos utilizados en el P.I.T.
MTSS 661/94	18/5	Nuevo Instructivo del P.I.T.
MTSS 735/94	3/6	Modifica artículos de la Resolución 87/94 (P.E.P)
MTSS 883/94	15/7	Establece que se efectivice el pago de los sueldos y aportes directamente a los trabajadores del P.I.T.
MTSS 983/94	23/8	Asigna fondos para la ejecución del PEP en Capital Federal, Provincia de Buenos Aires, Misiones y Santa Fe.
SsE 18/94	24/8	Reglamenta el PEP
MTSS 1017/94	7/9	Establece la conformación de la Red de Servicio de Empleo y las funciones de las Oficinas Públicas de Empleo y las Agencias Públicas de Colocación
MTSS 1051/94	16/9	Reglamenta el PRONAPAS
MTSS 1106/94	11/10	Modifica la Res MTSS 313/94
MTSS 1173/94	27/10	Crea el Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPIA)
MTSS 1279/94	12/12	Crea el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)
MTSS 1280/94	12/12	Crea el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)
SsE 7/94	16/3	PIT
Ley 24.624/95	28/12	Ley de Presupuesto. Asigna fondos al Crédito Fiscal en el art. 27
MTSS 37/95	12/1	Crea el Programa de Emergencia Regional, en el Dpto. de San Rafael, Pcia de Mendoza
MTSS 46/95	18/1	Establece un monto de ayuda económica para las personas mayores que dejaron de cobrar el seguro por desempleo
MTSS 47/95	18/1	Modifica el PEP, PRONAPAS y PROSA, reservando su uso para las PyMES
MTSS 73/95	6/2	Modifica la Res MTSS 47/95, ampliando el uso del PRONAPAS a empresas grandes, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos
MTSS 319/95	19/4	Establece que la asistencia financiera a los programas de FP se asigne en función del costo por beneficiario
MTSS 461/95	13/6	Crea el Programa de Fomento del Contrato de Aprendizaje (APRENDER)
MTSS 499/95	3/7	Crea en el ámbito de la Subsecretaría de Formación Profesional un registro especial para las empresas que deseen participar del Régimen de Contratos de Aprendizaje, y reglamenta su funcionamiento
MTSS 504/95	4/7	Aprueba las instrucciones sobre la aplicación de las Leyes 24.465 y 24.467
MTSS 81/95	26/7	Modifica un artículo de la Res. 1279/94

N° de Resolución	Fecha (Día/Mes)	Disposición
MTSS 85/95	27/7	Crea la Unidad de Coordinación del Régimen de Contratos de Aprendizaje en el ámbito de la Subsecretaría de Formación Profesional
MTSS 94/95	31/7	Suspende la recepción de proyectos de FP y destina los recursos remanente a la creación de Talleres Ocupacionales o a becas y ayudas ligadas a la capacitación para el empleo
Préstamo BID N° 186/OC-AR y N° 925/SF-AR)		

MTSS 110/95	1/8	Modifica artículos de la Res. 47/95
MTSS 121/95	7/8	Crea el Programa ASISTIR
MTSS 122/95	7/8	Crea el Programa Nacional de Forestación Intensiva "FORESTAR"
MTSS 125/95	8/8	Crea el Programa de Subsidios y Cobertura Asistencial para Desempleados
MTSS 128/95	9/8	Crea el Programa de Reinserción Laboral
MTSS 131/95	10/8	Extiende la ejecución del PROAS hasta el 31-12-95
MTSS 133/95	10/8	Amplía a todo el territorio nacional el ámbito de aplicación del Programa de Talleres Ocupacionales
SEyCL 435/95	11/9	Permite entrar en Programas a los contratados bajo la modalidad contrato de temporada
(MTSS 228/95)	14/9	Autoriza la firma de un contrato
MTSS 262/95	21/9	Modifica un artículo de la Res 128/95
MTSS 263/95	21/9	Asigna recursos al PEP, PROAS y ASISTIR
MTSS 272/95	22/9	Modifica artículos de la Res. 122/95 (Forestar)
(MTSS 279/95)	25/9	Autoriza una Reunión de Gtes
(MTSS 280/95)	25/9	Autoriza un viático a los Gerentes
MTSS 311/95	29/9	Agrega un artículo a la Res. MTSS 47/95
SEyFP 8/95	13/10	Aprueba el formulario para la presentación de proyectos de Capacitación Ocupacional
MTSS 320/95	6/10	Crea el Programa de Capacitación Ocupacional
MTSS 495/95	7/12	Autoriza la realización de fiscalizaciones de Planes Forestales, en varias provincias, y asigna recursos para ello.
MTSS 510/95	14/12	Autoriza la realización de inspecciones y evaluaciones de los Programas PROAS y PRENO en diferentes provincias, asignado recursos
MTSS 539/95	19/12	Aprueba un proyecto de capacitación laboral en el marco del programa de Capacitación Ocupacional
MTSS 575/95	29/12	Distribuye los recursos provenientes del FNE destinados a financiar programas de empleo y capacitación, para el año 1996
MTSS 576/95	29/12	Crea el Programa TRABAJAR

SEyFP 3/96	10/1	Reglamenta el Trabajar, en cuanto a los criterios de calificación de proyectos, de evaluación, de presentación de beneficiarios e informes de modificaciones
MTSS 90/96	25/1	Crea el EMPRENDER
MTSS 89/96	25/1	Crea el Programa de Movilidad Geográfica
SEyFP 13/96	1/2	Reglamenta el Programa de Movilidad Geográfica
MTSS 132/96	19/2	Reglamenta aspectos del Contrato de Aprendizaje, sustituyendo artículos de la Res MTSS 499/95
MTSS 134/96	20/2	Ratifica la creación del Programa de Fomento del Contrato de Aprendizaje –APRENDER
MTSS 178/96	1/3	Crea el Programa Nacional de Forestación Intensiva "FORESTAR"
SEFP 46/96	1/3	Modifica o aclara aspectos de la reglamentación del el Trabajar de la Res 03/96
MTSS 344/96	26/4	Desarrollo del empleo local
MTSS 453/96	30/5	Crea el Programa SERVICIOS COMUNITARIOS
SeyFP 107/96	5/6	Reglamenta el Programa Servicios Comunitarios
MTSS 631/96	31/7	Crea el Programa de apoyo a la reconversión de la esquila
MTSS 652/96	8/8	Crea el Programa de Capacitación para el Empleo (CE)
SEyCL 23/96	9/8	Reglamenta el Programa de Apoyo a la reconversión de la esquila
MTSS 51/96	16/8	Reglamenta el Programa de Capacitación para el empleo (CE)
DNFP 1/96	25/9	Reglamenta la evaluación del CE
MTSS 835/96	1/10	Agrega un párrafo a la Res 344/96, sobre el Programa Desarrollo del empleo local

N° de Resolución	Fecha (Día/Mes)	Disposición
MTSS 182/97	14/3	Asigna recursos del FNE (24 millones) para financiar acciones de fomento al empleo privado y de capacitación laboral, no encuadrables en los programas que lleva adelante el Ministerio
SEyCL 136/97	4/4	Reglamenta el Programa Talleres Ocupacionales (TO)
SEyCL 139/97	4/4	Crea la Unidad Coordinadora de TO
MTSS 240/97	16/4	Crea el Trabajar II
SEyCL 202/97	8/5	Reglamenta el Trabajar II
SeyCL 238/97	28/5	Reglamenta el Forestar
MTSS 355/97	3/6	Crea el Programa de Talleres protegidos de producción
MTSS 368/97	5/6	Modifica artículos de la Res 453/96 (que crea el Programa Servicios Com. y asigna recursos por provincia)
MTSS 380/97	18/6	Asigna recursos del FNE al Fondo para la Reconversión Productiva de Cutral-Có y Plaza Huincul (FOREPRO)
SEyCL 280/97	8/7	Destina recursos de los no encuadrables (Res 182/97) para acciones de capacitación, y reglamento estos proyectos
SeyCL 336/97 y SAGPyA 459	18/7	Reglamenta el Forestar
MTSS 460/97	23/7	Asigna \$ 162 millones al Programa Trabajar II entre agosto, setiembre y octubre, distribuyéndolos por Pcia
MTSS 486/97	5/8	Crea el "Programa de Cobertura Asistencial para Desocupados"
DNPEyC 121/97	5/8	Aprueba los instrumentos e instructivos de presentación de proyectos en el marco del Programa de Talleres Ocupacionales,
SEyCL 398/97	21/8	Suspende el Emprender
SEyCL 441/97	11/9	Reglamento del REGICE
Dec. 1030/97	2/10	Plan Nacional de Empleo y PROEMPLEO
SEYCL 487/97	3/10	Aprueba el Reglamento operativo del Subprograma de Capacitación y Orientación Laboral, del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes.
MTSS 662/97	7/10	Aprueba el PROEMPLEO
SEyCL 612/97	1/12	Pone en marcha el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes, en cuanto al Subprograma de Capacitación y Orientación Laboral, y crea la Unidad Ejecutora.
Ley 24.938/97	18/12	(Ley de Presupuesto) Asigna recursos al Crédito Fiscal en el art.
SEyCL 139/97	4/4	Talleres Ocupacionales

MTSS 251/98	19/3	Asignar recursos del año 98 al FORESTAR
MTSS 252/98	19/3	Asigna recursos del año 98 para financiar las acciones especiales de empleo descritas en la presente Resolución, que no resulten encuadrables en los otros programas que lleva adelante este Ministerio y especifica el tipo de acciones a financiar.
SEyCL N° 185/98	30/3	Reglamenta el Programa Servicios Comunitarios II y distribuye recursos
SEyCL N° 187/98	30/3	Reglamenta el Programa Desarrollo del Empleo Local II
MTSS 273/98	1/4	Crea el Programa de Capacitación Laboral para un sector o rama de actividad.
SEyCL N° 210/98	8/4	Reglamenta el Programa de Capacitación Laboral para un sector o rama de actividad
DNPEyC 16/98	13/4	Reglamenta el Programa de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad
MTSS 265/98	14/4	Crea el Programa de Desarrollo del Empleo Local II
MTSS 263/98	16/4	Crea el Programa Servicios Comunitarios II
MTSS 299/98	17/4	Asigna recursos y establece las principales características del PROEMPLEO
MTSS 315/98	24/4	Crea el Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo
MTSS 296/98	7/5	Condiciones en que se aprobarán las solicitudes de adhesión del EMPRENDER
MTSS 327/98	8/5	Crea el Programa "TRABAJAR III",
MTSS 339/98	11/5	Crea el Programa de Apoyo a Talleres Protegidos de Producción II
SEyCL 374/98	1/6	Reglamenta el Programa de Empleo Privado PROEMPLEO
SEyCL 397/98	1/6	Reglamenta el Trabajar III
SEYCL 253/98	16/6	Fija una fecha tope para la recepción de anteproyectos para la creación de nuevos talleres, en el marco del PROGRAMA TALLERES OCUPACIONALES y deroga las Resoluciones SEyCL N° 139/97 y 411/97 y el Capítulo 8° de la Res. SEyCL N° 136/97
SEyCL 414/98	18/6	Reglamenta el Programa de apoyo a talleres protegidos de producción II
SEyCL 458/98	8/7	Aprueba la normativa para los procedimientos de los programas de empleo y capacitación en lo concerniente a captura de datos, control, cruce de liquidación, emisión de listado y tratamiento de rendición de pago a través de ANSeS.
Dec 819/98	17/7	Reglamenta el crédito Fiscal
MTSS 505/98	18/8	Asigna recursos para financiar acciones especiales de empleo, no encuadrables en programas vigentes. Deberán dirigirse a paliar situaciones de emergencia en zonas inundadas preferentemente
SEyCL N° 203/98	3/9	Reglamenta el Programa de Forestación Intensiva "FORESTAR"

N° de Resolución	Fecha (Día/Mes)	Disposición
Decreto 1521/98	24/12	Fortalecimiento de la formación técnica y profesional de las Mujeres de bajos ingresos (Programa Argentina)
DEA 452/98	27/12	Autoriza al Tercer Proyecto de Protección Social al pago de ayudas económicas adeudadas a 918 beneficiarios
Ley 25.064/ 98	30/12	Introduce modificaciones al Programa de Crédito Fiscal
MTSS 23/99	29/1	Asigna recursos para acciones especiales de empleo, no encuadrables en otros programas
Res SEPyME 83/99	8/7	Reglamenta el Crédito Fiscal
MTSS 137/99	16/3	Extiende la vigencia del Programa de Desarrollo Local hasta el 31/12/99
MTSS 92/99	5/3	Suspende el Programa de Movilidad Geográfica
MTSS 156/99	31/3	Crea en el marco del Programa Trabajar III, el componente de ayuda económica no reembolsable para la provisión de materiales
SEyCL 176/99	8/4	Determina que los proyectos en el marco de programas de empleo de pago directo sólo pueden solicitar un cambio de fecha en el inicio de las actividades
SEyCL 191/99	14/4	Reasigna recursos a favor del Programa de Capacitación laboral para un sector o rama de actividad
SEyCL 201/99	21/4	Reglamenta el componente de ayuda econ. no reembolsable para la provisión de materiales, del Trabajar III
MTSS 180/99	27/4	Crea el Programa Especial de Capacitación Laboral
Dec 434/99	29/4	Reglamenta el Crédito Fiscal
MTSS 226/99	10/5	Crea el Programa de empleo privado para la industria de la construcción
SEyCL 244/99	10/5	Reglamenta el Programa de empleo privado para la industria de la construcción
SEyCL N° 479/99 y ST 091	25/8	Reglamentan el Programa Especial de Capacitación y los Programas especiales de empleo
MTEyFRH 23/99	30/12	Crea el Programa de Emergencia Laboral (PEL)
MTEyFRH N° 35/00	28/1	Crea el Programa de Desarrollo del Empleo Local III (DEL III)
SE N° 10/00	3/2	Reglamenta el Programa de Desarrollo del Empleo Local III (DEL III)
SE N° 11/00	3/2	Crea y Reglamenta el Subprograma Desarrollo Comunitario, en el marco del PEL
SE N° 17/00	24/2	Añade reglamentación al Subprograma Desarr. Com., del PEL referida a la Unidad de Aprobación de proyectos
SE N° 30/00	10/3	Añade reglamentaciones al Subprograma Desarr. Com., el PEL referida a las acciones de capacitación de los proyectos
MTEyFRH N° 127/00	22/3	Crea el Programa de Apoyo al Empleo en Pequeñas y Medianas Empresas (EMPLEAR PYMES)
SE N° 56/00	29/3	Reglamenta el Programa de Apoyo al Empleo en Pequeñas y Medianas Empresas (EMPLEAR PYMES)
SE N° 58/00	30/3	Crea y Reglamenta el Subprograma de Empleo Productivo Local (PEPL) en el marco del PEL
DNPEyC N° 12/00	13/4	Aprueba el Formulario y la Guía para la presentación de proyectos del Subprogr. de Empleo Productivo Local
MTEyFRH N° 290/00	5/7	Crea el Programa Capacitación Sectorial
MTEyFRH N° 298/00	19/7	Asigna recursos al Programa Capacitación Sectorial
Convenio SE 135/00 y ST 411/00	1/9	Programa de Creación de Empleo en el sector turístico
MTEyFRH N° 521/00	8/11	Crea el Programa "Crear Trabajo"
SE N° 205/00	13/11	Reglamenta el Programa "Crear Trabajo"
Sepyme 14/00		Reglamento del llamado a presentación de proyectos de Crédito Fiscal para ese año

2. Resoluciones por grupo de Programas Programas de creación directa de empleo

Programa	Objetivos	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
PIT (Programa Intensivo de Trabajo)		a) Reintegro de sueldos y cargas sociales, a cargo del FNE por un plazo de hasta 6 meses; b) Cobertura médico asistencial, seguro de riesgo de muerte y/o accidente de trabajo, a cargo del efector	Desocupados de larga duración	Gobiernos Provinciales, en los que se ha declarado la emergencia ocupacional	Establece los criterios para la distribución de los recursos afectados
SsE 18/93		El plazo del contrato no puede ser menor a 3 meses, pudiendo renovarse por períodos iguales o mayores, con el mismo monto asignado en el primero. El contrato a suscribir es el de tiempo determinado como medida de fomento del empleo.	Estar inscriptos en la Red de Servicio de Empleo que funcione en la jurisdicción de su domicilio permanente. El trabajador que aspire a ingresar deberá acreditar su inscripción mediante una constancia de desempleo y la tarjeta de postulante	Municipio y Provincias	Reglamenta la presentación de proyectos y los documentos (11) que el municipio, la UTEP y el MTSS deben enviar y/o controlar. La decisión de los proyectos a desarrollar es tomada por la UTEP-MTSS, quien registra los contratos enviados por los municipios en la ANSeS. El pago, la liquidación de haberes y la rendición a la UTEP es responsabilidad de cada comuna. Los fondos son girados mediante la UTEP a cada municipio.
SsE 7/94		Agrega a la anterior, la provisión de elementos de seguridad adecuados y la necesidad de registrar los contratos en el Sistema Único de Registro Laboral. Reitera la obligación de contratar un seguro de riesgo de muerte y/o accidente y asegurar la cobertura médico asistencial			Ratifica la vigencia del instructivo anterior, adiciona algunas cuestiones y establece que la falta de cumplimiento determinará la suspensión de los giros pendientes.
MTSS 89/94		El plazo máximo no podrá exceder los 6 meses		Los convenios son firmados únicamente con los Gobiernos Provinciales, independiente de donde se ejecuten	Establece que la UTEP se integrará con la Subsecretaría de Empleo del MTSS, las Gerencias Regionales de Promoción del empleo –en las Pcias donde fueron creadas– las dependencias que cada Pcia disponga, la CGT local y organizaciones representativas de los empleadores. La UTEP debe establecer un orden de prioridad de municipios a ser aplicado en la asignación de recursos y tener en cuenta la eficacia operativa y técnico-contable del año 93. Podrán recibir hasta el 2% del total de recursos para gastos de gestión e investigación
MTSS 660/94					Exige a las UTEP el envío de la documentación referida a la rendición final de los fondos girados a los municipios y establece que de los montos a girar por nuevos convenios se deducirán aquellos no rendidos.
MTSS 661/94					(Reemplaza Res 18/93 y 7/94 en cuanto a responsabilidades de las partes y formularios) El Organismo executor tiene las responsabilidades emergentes de la LCT, como cualquier empleador, y debe controlar presentismo, dirección de obra, asegurar cobertura médica, de riesgos, presentar documentación a la ANSeS, avances de obra a la UTEP, pagar mediante cheque a los trabajadores, etc. La UTEP pcial es la que administra los fondos y envía los recursos al organismo una vez cumplimenta la información, y la que remite información al MTSS.
MTSS 883/94		Dispone que el MTSS pague de manera directa los salarios y las asignaciones familiares a los trabajadores, a través de la Anses, quien además hace los aportes directamente a los organismos recaudadores.			

Programa	Objetivos	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
PRIDIS (Progr. Inter-institucional de Interés Social") MTSS 86/94	Optimizar el uso de los recursos afectados por los distintos organismos nacionales participantes en el Plan Social	Financiar el componente empleo y formación profesional de los trabajadores asignados a cada proyecto	Se priorizar aquellos trabajadores que se encuentren en situación de mayor dificultad de inserción en el mercado laboral		
PROEDIS (Programa de Empleo de Interés Social) MTSS 188/94	Financiar la ejecución de obras de interés social o comunitario por parte de ONGs sin fines de lucro.	Reintegro de sueldos y cargas sociales por un plazo de hasta 6 meses cuando los trabajadores fueran contratados a través de alguna modalidad de contrato de trabajo promovido.	Trabajadores inscriptos en los servicios públicos y privados adheridos a la Red Nacional de Servicio de Empleo que cumplan alguna de las condiciones siguientes: a) que su calificación fuere en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; b) que sean mayores de 45 años; c) que sean desempleados de larga duración.	Organismos No Gubernamentales, que asumen el carácter de empleadoras	El FNE transfiere el anticipo para el inicio de las obras y, una vez presentado los comprobantes de pago de haberes, cargas sociales y avance de obra, transfiere el resto de la partida asignada a cada convenio MTSS-ONG
PROCOPA (Programa de Empleo Coparticipado) MTSS 1173/94	Apoyar la realización de obras de utilidad pública y social intensivas en mano de obra	Pago de salarios y cargas sociales por un período de entre 3 y 6 meses, a cargo del FNE y de las Pcias (un Convenio estipula los aportes de cada parte), a los desocupados contratados bajo la modalidad promovida de fomento del empleo.	Trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	Gobiernos Provinciales	Se integra en cada Pcia una UTEP con las mismas funciones e integración que en el PIT y las normas de este Programa se aplican aquí de manera subsidiaria
PROAS (Programa de Asistencia Solidaria) MTSS 1279/94	Brindar entrenamiento ocupacional a trabajadores desocupados, en el marco de proyectos desarrollados en las provincias del norte argentino u otras	a) Ayuda económica no remunerativa mensual de hasta \$200 por un plazo de entre 3 y 12 meses, a cargo del FNE que se hace efectiva a través de la ANSeS; b) recursos destinados a materiales e insumos, así como de capacitación, a cargo de la SDS; c) póliza de seguro de responsabilidad civil hacia terceros, a cargo de las Pcias	Desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, sin distinción de sexo ni edad, con bajas calificaciones, preferentemente jefe de hogar, con permanencia de larga duración en el desempleo y residencia en el municipio o departamento	Gobiernos Provinciales, Organismos Nacionales y ONGs	Una UEP (Unidad de Evaluación de proyectos) constituida por funcionarios de MTSS y la Sec de Desarrollo Social de la Nación evalúa y aprueba los proyectos presentados en el marco del Programa. La gestión la desarrollan las Gcias Reg. de Promoción del Empleo con el apoyo de la AT y la ANSeS
MTSS 81/95			Corrige la meta poblacional anterior al estipular que es para trabajadores recientemente despedidos, preferentemente jefes de hogar con cargas de familia y que la selección estará a cargo de la Del.Reg de la CGT		
MTSS 131/95					Extiende la ejecución hasta el 31/12/95 para ampliar la cobertura. Estipula que los recursos deben distribuirse conforme indicadores de NBI, mortalidad infantil, deserción escolar y desempleo equivalente, además de la calidad de los proyectos y la capacidad de gestión.
PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional) MTSS 1280/94	Brindar entrenamiento ocupacional a trabajadores desocupados, en el marco de proyectos	a) Ayuda económica no remunerativa mensual de hasta \$200, por un plazo de entre 3 y 12 meses, a cargo del FNE (vía ANSeS) y de la Pcia; b) recursos destinados a materiales e insumos, así como de capacitación, a cargo de la SDS; c) póliza de seguro de responsabilidad civil hacia terceros, a cargo de las Pcias	Desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, sin distinción de sexo ni edad, con bajas calificaciones, preferentemente jefe de hogar, con permanencia de larga duración en el desempleo y residencia en el municipio o dpto.	Gobiernos Provinciales, Organismos Nacionales y ONGs	Una Unidad de Evaluación de proyectos constituida por funcionarios de MTSS, la Sec de Des. Social, la CGT, la Pcia y los empleadores, evalúa y aprueba los proyectos presentados. La gestión la desarrollan las Gcias Reg. de Promoción del Empleo con el apoyo de la AT y la ANSeS

Programa	Objetivos	Prestación	Población Objetivo	Efectores	Otras
ASISTIR MTSS 121/95	Estimular la ocupación transitoria de jóvenes para la prestación de servicios civiles a la comunidad	Ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 100 mensuales, seguro de responsabilidad civil y cobertura médico asistencial, a cargo del FNE	Jóvenes de hasta 25 años	Fuerzas Armadas, organismos nacionales, provinciales y ONGs	Los jóvenes deberán prestar servicios por un plazo no mayor a 4 hs diarias y 20 hs por semana.
PER (Programa de Emergencia Regional) MTSS 37/95	Brindar asistencia ocupacional a trabajadores del Dpto de San Rafael, Pcia de Mendoza, afectados por accidentes climáticos que repercutieron en el nivel de empleo	Ayuda económica no remunerativa mensual de hasta \$ 200, durante los meses de enero, febrero y marzo, a cargo del FNE y de la Pcia, en carácter de reintegro de sueldos	a) Obreros rurales permanentes y/o temporarios; b) Trabajadores de industrias y agroindustrias; y c) Trabajadores a cargo de productores que realicen cambios estructurales o colocación de tela de granizo	Empresas adherentes, las que deben presentar una solicitud	Se priorizan las empresas que manifiesten un "compromiso" de contratación de un porcentual de los trabajadores bajo cualquier modalidad contractual, con posterioridad a la finalización del Programa. Se crea un Comité de crisis integrado por el estado, sindicatos y cámaras, encargado de efectuar la selección y distribución de los beneficiarios y se asignan recursos provenientes del PEP y del PRENO.
Programa de Subsidios y Cobertura Asistencial para Desempleados MTSS 125/95	Garantizar una ayuda económica adicional al Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo	a) subsidio adicional de hasta 3 meses a los que agotaron la prestación por desempleo de \$150, a cargo del FNE; b) cobertura asistencial a cargo de la ANSAL	Trabajadores que hayan agotado las prestaciones por desempleo y sean: a) mayores de 40 años; b) jefes de hogar con cargas de familia; c) hayan percibido mientras estaban en actividad un salario promedio inferior a \$ 600.		
Extensión del seguro de desempleo MTSS 46/95	Prevenir y regular los procesos de reconversión productiva, permitiendo que los trabajadores con dificultades de reinserción reactúen e incorporen conocimientos	Ayuda económica de \$ 200 mensuales por un período de 6 meses	Personas que: a) Tengan 55 años o más; b) Sean Jefes de Hogar; c) Hayan dejado de percibir el seguro de desempleo por extinción del plazo legal para su cobro, en los 6 meses anteriores a la promulgación de la presente		
Fondo para la Reconversión Productiva de Cutral-Có y Plaza Huincul (FOREPRO) MTSS 380/97	Hacer efectivo un Acuerdo entre el MTSS, el Min. del Interior y el Gobierno de la Pcia de Neuquén.				Asigna recursos y designa representantes del MTSS ante el Comité de Gestión del FOREPRO y la Unidad de Evaluación
Programa de Cobertura Asistencial para Desocupados MTSS 486/97	Atender a los trabajadores que hubiesen agotado las prestaciones por desempleo o bien a aquellos que cobrando dicha prestación hubieran cesado en la cobertura asistencial	El FNE brinda la cobertura asistencial, que deberá ser prestada por la obra social a la que hubiera aportado el beneficiario hasta el momento de acceder a la prestación por desempleo.	Trabajadores mayores de 40 años, jefes de hogar con cargas de familia, que hayan dejado de percibir la prestación por desempleo entre el 30/6/96y el 30/6/97 o estén percibiéndola desde hace más de 90 días y que no se encuentren cotizando al SIJP y mantengan su condición de desocupado.	Obras Sociales (reciben por cada uno de los beneficiarios que acrediten haber atendido, un monto equivalente al 10% del monto mínimo de la prestación por desempleo vigente).	La ANSSAL es la responsable de gestionar la cobertura asistencial

Programa	Objetivos	Prestaciones	Beneficiarios	Efectores	Otras
TRABAJAR MTSS 576/95	Contribuir al desarrollo de las comunidades, fomentar las oportunidades de empleo para los grupos con mayores dificultades y reducir el impacto de la caída del nivel de ingresos por pérdida de empleo, a través de la ejecución de proyectos de mejoramiento de la infraestructura económica y social. Los considerandos agregan el objetivo de brindar una ayuda económica a desocupados en períodos de búsqueda de empleo y mejorar sus posibilidades de reinserción laboral	a) Ayuda económica no remunerativa de hasta \$200 por un período de entre 3 y 6 meses y seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE; b) cobertura de salud a cargo de los Organismos Responsables	Trabajadores desocupados más vulnerables	Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, organismos descentralizados y entes autárquicos, empresas públicas y entidades comunitarias sin fines de lucro. Pueden ejecutar los proyectos de forma individual o conjunta y subcontratar las obras con empresas privadas	
SEyCL N° 3/96 y N° 46/96		Los proyectos pueden ser de 3 a 6 meses y de dedicación completa (200 hs mensuales, de las cuales 160 se deben dedicar al trabajo y, de optarse, 40 a la capacitación) o parcial (superior a 100 e inferior a 200 hs mensuales)			Aprueba los 4 Formularios, de criterios de calificación de proyectos (tabla de puntajes), forma de presentar los proyectos, los listados de beneficiarios, y los Informes de Modificaciones. Fija el Circuito de calificación/ selección/aprobación vía Gerencias Regionales, Unidades Regionales, Secretaria.
TRABAJAR II 240/97	Brindar ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el objeto de realizar proyectos de infraestructura económica y social que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren las posibilidades de empleabilidad de dichos trabajadores	a) Ayuda económica no remunerativa de hasta \$200 por un período de entre 3 y 6 meses y seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE; b) seguro de responsabilidad civil; c) cobertura de salud a cargo de los Gobiernos Provinciales	Trabajadores desocupados de baja calificación laboral, mayores de 16 años que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales, seguro de desempleo, ni estén participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral ya sea nacional, provincial o municipal. Una vez aprobado el proyecto deben tener CUIL	Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales Organismos descentralizados y entes autárquicos Empresas públicas Entidades comunitarias sin fines de lucro. Pueden ejecutar los proyectos de forma individual o conjunta	Con respecto a la evaluación y aprobación de proyectos se les solicita a los Gobiernos Provinciales y a la CGT que establezcan prioridades para calificarlos en función de los objetivos sociales y la emergencia laboral de cada jurisdicción. Asigna 162 millones a distribuir entre mayo y julio, por Pcia.
SeyCL 202/97			El número de beneficiarios no puede ser inferior a 5 ni superior a 100	Fija las responsabilidades de los ejecutores	Reglamenta el mecanismo y plazos de presentación, aprobación y evaluación de los proyectos. Estos deben encuadrarse en una tipología previamente definida, pasar un dictamen de viabilidad a cargo de universidades y/o consultores y calificarse en las Unidades Regionales de Aprobación (URAT) de acuerdo a las siguientes prioridades: nivel de pobreza, tipología del proyecto, cobertura de PO, % de mano de obra en el costo total; articulación con otros programas, monto de la ayuda económica, prioridad social y de situación de emergencia laboral. Si el proyecto incluye capacitación, la duración de ésta no puede exceder el 20% del total de horas mensuales previstas. Los proyectos deberán contemplar la dedicación de 6 hs diarias o 132 hs mensuales.

Programa	Objetivos	Prestaciones	Beneficiarios	Efectores	Otras
Trabajar III 327/98	Brindar ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el objeto de realizar proyectos de infraestructura económica y social que den respuesta a demandas y necesidades prioritarias de las distintas comunidades.	a) Prestación de una ayuda económica no remunerativa de \$ 200 mensuales por un período de 3 a 6 meses, y b) seguro de riesgos, a cargo del Programa; c) cobertura de salud a cargo de los gobiernos provinciales;		Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales Organismos descentralizados y entes autárquicos Empresas públicas Entidades comunitarias sin fines de lucro. Pueden ejecutar los proyectos de forma individual o conjunta	Solicita a los gobiernos provinciales y a la CGT la definición de prioridades para calificar los proyectos presentados
SeyCL 397/98			El número de beneficiarios no deberá ser inferior a 5 ni superior a 40 por proyecto. La mano de obra deberá representar más del 30% del costo total	Limita la participación a organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Las cooperativas pueden presentarse si articulan los proyectos con otros programas nacionales o provinciales y las de vivienda o servicios públicos en casos expresamente autorizados.	Estipula responsabilidades de cada parte interviniente. Mecanismos y cronograma de presentación, aprobación y evaluación de los proyectos, explicitando el ciclo completo. Estos deben encuadrarse en una tipología previamente definida, pasar un dictamen de viabilidad a cargo de universidades y/o consultores y calificarse en las Unidades Regionales de Aprobación (URAT) de acuerdo a las siguientes prioridades: nivel de pobreza, tipología del proyecto, cobertura de PO, desempeño del organismo en la gestión; participación en otros programas nacionales o provinciales, prioridad social y de situación de emergencia laboral. Si el proyecto incluye capacitación, la duración de ésta no puede exceder el 25% del total de horas mensuales previstas. Incluye indicadores de monitoreo y todos los formularios a utilizar en la gestión
Trabajar III (Componente para la provisión de materiales) MTSS 156/99	Focalizar la ejecución del Trabajar III en las localidades más vulnerables, con alto % de población con NBI, a través del financiamiento de materiales	Aporte de hasta el 80% de los materiales que se utilizarán en los proyectos destinados a la construcción y ampliación de infraestructura para agua potable, y para las áreas de salud, educación y asistencia, con recursos del BIRF		Efectores del Trabajar III pero de localidades listadas en el Anexo I, de entre 500 y 50.000 habitantes y con población con NBI igual o superior al 30%	Asigna 10 millones para afectar al aporte de materiales. Los proyectos deben respetar la normativa vigente del Trabajar III
SEyCL 201/99		Aportar hasta un monto de \$20.000 en los proyectos de agua potable y de \$16.800 en los de infraestructura de salud, educativa o asistencial		Limita la participación en este componente a los municipios, Juntas de Gobierno y Comunas que tengan dentro de su jurisdicción las localidades citadas	Los proyectos no deben superar un costo total de 35.000, deben ajustarse a una tipología (punto 5 del Manual) considerar la realización de construcciones nuevas o ampliaciones, durar entre 3 y 5 meses, tener entre 10 y 14 beneficiarios, dedicar hasta un total de 10 hs a la capacitación y adecuarse a los rangos de costos de mano de obra y de materiales especificados en un Anexo. La evaluación se realiza en la Unidad Ejecutora Central, conforme las pautas del Trabajar III y otras de aspectos técnicos y presupuestarios e incluye una visita de campo antes de su aprobación.

Programa	Objetivos	Prestaciones	Población objetivo	Efectores	Otras
Servicios Comunitarios MTSS 453/96	Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as para realizar proyectos de servicios sociales a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población	El MTSS abona: 1) una ayuda económica no remunerativa mensual de hasta \$200, por un período de 2 a 5 meses a cada beneficiario; 2) asistencia técnica a las Unidades de Aplicación; 3) seguro de responsabilidad civil. Las Pcias deben pagar la cobertura de salud de los beneficiarios	Trabajadores/as desocupados/as. Los proyectos deben incorporar como mínimo a un 80% de beneficiarias mujeres, preferentemente jefas de hogar.	Provincias que hayan cancelado o, en su defecto, estén cumpliendo con el plan de pagos de las sumas adeudadas al MTSS en concepto del cofinanciamiento del PRENO y/o costo de las pólizas de seguro de responsabilidad civil.	Gobiernos Provinciales deben constituir una Unidad de Aplicación del Programa, conformada por representantes de 7 organismos y responsables de establecer los objetivos y alcances del Programa en la provincia, recepcionar, evaluar y aprobar los proyectos conforme los criterios generales fijados por Nación y los específicos de cada provincia. Se deben priorizar proyectos que 1) se desarrollen en el marco de programas nacionales y cuenten con avales, 2) contemplen acciones que capaciten a los/as beneficiarios/as en la prestación de servicios sociales y 3) prevean la continuidad del servicio una vez finalizada la ejecución.
SeyFP 107/96	Entiende por servicios sociales los relacionados con: a) atención y apoyo a instituciones comunitarias, especialmente e las áreas de salud y educación; b) campañas de divulgación, difusión y/o sensibilización, control y prevención, etc.	El pago de la ayuda podrá ser de \$50 o \$100 para los proyectos de dedicación parcial (80 hs mensuales) y de \$150 o \$200 para los de dedicación completa (160 hs mensuales)	Aclara que no deben estar percibiendo prestaciones por desempleo o previsionales y no ser beneficiarios de otros programas	Organismos gubernamentales o no gubernamentales, en forma individual o conjunta (en este caso, uno asume el carácter de organismo ejecutor y los otros de colaboradores.	Por medio de IV Anexos reglamenta la presentación de proyectos, presentaciones de altas, modificaciones o bajas de beneficiarios, elevación de proyectos y modelo de Acta de aprobación.
MTSS 368/97	Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as para realizar proyectos de servicios sociales a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población en general y de las mujeres en particular a fin de promover la inserción de las mismas en el mundo laboral		Idem MTSS 453/96		En los organismos que integran la Unidad de Aplicación, se elimina al Consejo Nacional de la Mujer y se aclara que Organismos Públicos Provinciales deben ser del área de la mujer o tener competencia específica. Aclara también que en la priorización cuando no esté prevista la continuidad, que se contemple un componente de capacitación en el diseño a fin de viabilizar una alternativa laboral mediante el autoempleo, formación de microempresas u otras formas. Deberán priorizarse proyectos que cuenten con al menos 2 de las características establecidas en Res MTSS 453/96
Servicios Comunitarios I 263/98	Promover la realización de proyectos en el área de servicios comunitarios y promoción social; fomentar las oportunidades de empleo para los grupos con mayores dificultades -en especial las mujeres-; y reducir el impacto de la caída del nivel de ingresos por pérdida de empleo	a. Ayuda económica mensual no remunerativa de \$ 160 por un período de 3 a 6 meses, a cargo del FNE; b. Seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE c. Cobertura de salud a cargo de los Gobiernos Provinciales	Trabajadores desocupados de baja calificación laboral, mayores de 16 años que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales, seguro de desempleo, ni estén participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral ya sea nacional, provincial o municipal. El 90% deben ser mujeres	Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y Organismos no gubernamentales sin fines de lucro, con personería jurídica.	El dictamen de viabilidad para la aprobación d de los proyectos está a cargo de las Unidades de Aplicación Pciales formadas por el Gte de Empleo, un representante del Gobierno Pcial, un representante de los municipios de la Pcia y un representante del Consejo Nac de la Mujer.
SEyCL N° 185/98	Mejorar la capacidad y/o habilidades de los beneficiarios		El número de beneficiarios no deberá ser inferior a 3 ni superior a 30 por proyecto		Los proyectos deben encuadrarse en una tipología definida, pasar un dictamen de viabilidad técnica, económica, financiera, social e institucional, y calificarse en las Unidades de Aplicación Regionales de acuerdo a: nivel de pobreza, actualización del mismo, tipología del proyecto, cobertura de PO, calidad y pertinencia del proyecto. Debe incluir capacitación, pero con una duración que no exceda el 20% del total de hs mensuales previstas. Asigna recursos por Pcia.

Programa	Objetivos	Prestaciones	Población objetivo	Efectores	Otras
Desarrollo del empleo local MTSS N° 344/96 y N° 835/96	Adaptar los programas de empleo a las potencialidades y necesidades locales	Los efectores pueden ejecutar, mediante la firma de convenios con el MTSS, programas de empleo transitorio, de 1 a 6 meses. Los efectores tendrán a su cargo el pago de una ayuda económica no remunerativa individual y mensual, de los materiales e insumos, de la contratación y pago de un seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud. El MTSS puede brindar asistencia técnica para el diseño, elaboración y aprobación de proyectos si se requiriera.	Trabajadores desocupados de la localidad del efector, a seleccionar por el MTSS.	Organismos Provinciales y/o Municipales La Res 835/96 agrega a las ONGs	En el Convenio de se debe consignar: objetivo del programa, actividades a realizar, duración, deberes y obligaciones de los beneficiarios, criterios de selección y cantidad de beneficiarios, monto de la ayuda económica, mecanismos de financiamiento y de pago, alcances de la cobertura de salud y de la póliza del seguro. La SEyCL tiene a su cargo la fiscalización y control del cumplimiento de las actividades en el marco del Programa
Desarrollo del empleo local II 265/98	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados para realizar proyectos de infraestructura económica y social, o prestar servicios que contribuyan al desarrollo de las comunidades, orientados a mejorar la calidad de vida de la población.	Los organismos responsables (efectores) tienen a su cargo el pago a los beneficiarios de una ayuda económica no remunerativa, el seguro de responsabilidad civil, y la cobertura médico asistencial.		Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y Organismos no gubernamentales sin fines de lucro, con personería jurídica.	Deroga las Res anteriores y fija la vigencia al 31/12/98. El MTSS provee el acuerdo marco que, bajo el amparo de la Ley 24.013, permite tomar trabajadores sin relación de dependencia.
SEyCL N° 187/98	Se incluye el propósito de mejorar la empleabilidad de los trabajadores	El pago será de \$200 mensuales en los proyectos de dedicación completa (promedio de 132 hs mensuales) y de \$100 en los de dedicación parcial (promedio de 66 hs mensuales). El plazo va de 1 a 6 meses.	Desocupados de baja calificación laboral, mayores de 16 años que no estén percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo ni estén participando de otro programa de empleo o capacitación laboral del MTSS. Pueden incluirse hasta 200 desocupados en cada Convenio	Deben firmar un Convenio con la SEyCL que establecerá los lineamientos generales del/los proyecto/s a ejecutar	El organismo responsable no podrá presentar proyectos en los que las tareas a desarrollar por los beneficiarios sean las habituales y normales de los mismos. Tampoco podrán reemplazar o sustituir con beneficiarios a personas contratadas bajo cualquier modalidad que se desempeñe en ellos. Se fijan los formularios a utilizar, mecanismos de aprobación de los proyectos y obligaciones de las partes
MTSS 137/99					
Desarrollo del Empleo Local III MTEyFRH N° 35/00	Ídem Desarrollo del Empleo Local II	Ídem Desarrollo del Empleo Local II, a excepto del seguro de responsabilidad civil, que puede estar a cargo del MTEyFRH según como las partes lo dispongan. Asimismo, en el Convenio puede fijarse que la liquidación de la ayuda será responsabilidad del Ministerio, aunque lo financie el organismo responsable.	Desocupados mayores de 18 años, preferentemente jefes de hogar, que no estén percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo ni estén participando de otro programa de empleo o capacitación laboral del MTSS.	Gobiernos Provinciales o sus Organismos, Municipalidades y organizaciones sin fines de lucro con al menos 2 años de antigüedad y personería jurídica, quienes deben formalizar la participación en el Programa con un Convenio	Los organismos deben presentar la nómina de beneficiarios a la Gcia de Empleo de su jurisdicción según las estipulaciones de la reglamentación
SE N° 10/00		El pago deberá ser de \$150 a \$200 mensuales en los proyectos de dedicación completa (promedio de 132 hs mensuales) y de \$100 a \$140 en los de dedicación parcial (promedio de 66 hs mensuales). El plazo va de 1 a 6 meses, pero si la liquidación la hace el MTEyFRH debe ser como mínimo de 3.	Cada Convenio Marco establecerá el máximo de beneficiarios a ocupar transitoriamente, distribuidos en 1 o más proyectos. Cada proyecto debe tener un mínimo de 20 trabajadores	Deben firmar un Convenio con la SEyCL que establecerá los lineamientos generales del/los proyecto/s a ejecutar	Ídem Desarrollo del Empleo Local I, haciendo especial hincapié al control -mediante cruces con la base de datos- de la nómina de beneficiarios para asegurarse que no perciban otro beneficio de un programa. También aclara que los proyectos no pueden ser exclusivamente para tareas administrativas o acciones de capacitación.

Programa	Objetivos	Prestaciones	Población objetivo	Efectores	Otras
PEL- Subprograma Desarrollo Comunitario SE N° 11/00	Brindar ocupación transitoria y capacitación laboral a trabajadores desocupados con baja calificación, preferentemente mujeres, a través de la realización de proyectos tendientes al desarrollo y promoción social. Se fijan dos Líneas de proyectos: la "A" con 5 tipologías (producción y distribución de bs y serv, atención de niños, ayuda en situación de emergencia social, reparación de material bibliográfico o didáctico, servicio de promoción sanitaria) y la Línea "B" con 4 tipologías (atención a grupos vulnerables, mejoramiento edilicio, producción de bs para el consumo de instituciones comunitarias, proyectos ambientales)	a) Fija la ayuda en \$160, a cargo del MTEyFRH, por un período de entre 3 y 6 meses. La dedicación de trabajo será 6 hs diarias o 132 mensuales b) Ídem anterior c) Ídem anterior d) Honorarios de instructores (proyectos Línea B)	Ídem anterior Son seleccionados por el Organismo responsable, pero si existen oficinas de empleo públicas, al menos el 20% deben seleccionarse de allí. Si más del 20% salen de allí, esos proyectos son prioritarios. El 60% de los beneficiarios deben ser mujeres. El proyecto de la línea A el límite mínimo y máximo de beneficiarios es de 3 a 30. En los de la Línea B de 10 a 20.	Aclara que todos los organismos deben inscribirse en el REGICE y que las ONGs deben tener personería jurídica y una experiencia no menor a 2 años en el desarrollo de proyectos sociales	Cada proyecto debe encuadrarse en una sola tipología, desarrollar un componente de capacitación que incluya competencias básicas y ser presentado, ejecutado y monitoreado conforme a una extensa reglamentación que aparece en las 115 páginas de los Anexos. En la Línea A. La capacitación está a cargo de los organismos responsables. En los de la Línea B los módulos son suministrados por el Ministerio y los honorarios de los capacitadores también (excepto los dicte una institución que no es la responsable). Se invita al Consejo Nacional de la Mujer a brindar asistencia técnica a los organismos interesados en participar. Los proyectos pasan por un dictamen de viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y social de la GECAL y luego son calificados y rankeados según nivel de pobreza, cobertura de población meta, calidad y pertinencia de la actividad, tipología, selección de beneficiarios y participación en otros programas. Se asignan en función de la cantidad de recursos asignados a cada Pcia.
SE N° 17/00					Establece que, una vez evaluados y calificados por la GECAL, los proyectos sean aprobados mediante un Acta, en una Unidad de Aprobación (UDA) conformada por el Gerente de Empleo y Capacitación Laboral de cada Pcia y un representante del Ministerio. Podrá convocarse también a representantes de organismos públicos u otros actores sociales. Agrega 2 Anexos a la Resolución anterior (formularios de control formal de proyectos presentados - Líneas A y B-)
SE N° 30/00					Reglamenta sobre los requisitos y forma de pago a los instructores de la capacitación (incluye Anexos con tablas de costos y Registro de los cursos) y autoriza la presentación de proyectos fuera de la tipología reglamentada en la Res 11/00, que deben ser enmarcados en algunas de las dos Líneas.
PEL- Subprograma Empleo Productivo Local SE N° 58/00	Brindar ocupación y capacitación laboral a desocupados a través de la ejecución de proyectos tendientes a crear en forma directa y/o apoyar la generación de empleo productivo en el sector urbano o rural. Se fijan dos líneas: "A" para proyectos de inversión en infraestructura económica productiva y/o elaboración de bienes y servicios productivos, mediante CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES; y "B" para puesta en marcha, fortalecimientos y/o reconversión de actividades por cuenta propia y de empresas filiales, a través del AUTOEMPLEO PRODUCTIVO.	Línea A: a) Ayuda económica no remunerativa de \$200 ; y b) seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE: c) cobertura de salud a cargo de los organismos responsables Línea B. a) ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 160 Plazo: entre 3 y 6 meses	Línea A: Desocupados de baja calificación laboral, mayores de 18 años, que no perciban prestaciones previsionales, del seguro de desempleo ni aportes a la seguridad social. Debe ser 1 integrante por grupo familiar, preferentemente jefe/a de hogar. Mínimo de 10 beneficiarios por proyecto. Al menos un 25% deben seleccionarse de las Oficinas Públicas de Empleo Línea B: Ídem, pero con un máximo de 10 beneficiarios por proyecto.	Línea A: Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales u ONGs con inserción no menor a 1 año en el área que se propone; Inscriptos en el REGICE.	Establece Responsabilidades para las partes, requisitos para la participación, pasos de la tramitación y control de los proyectos presentados, criterios de evaluación y aprobación, requisitos para la modificación o baja de proyectos y beneficiarios, seguimiento y supervisión, monitoreo y evaluación, y auditoría. Los Consorcios Productivos deben contar con la participación de 1 o más actores económicos vinculados al impacto productivo y laboral esperado (cámaras, sindicatos, cooperativas, empresas o asociaciones de empresas) y formalicen la misma en un Convenio y que además reciban asistencia o cobertura adicional por parte de otro Programa Nacional, Pcia o Municipal y/o de una Universidad Nacional. Esta última condición es lo que prioriza a los proyectos de la Línea A.
DNPEyC N° 12/00					Aprueba formularios de presentación de proyectos

Programa	Objetivos	Prestaciones	Población objetivo	Efectores	Otra
Acciones especiales de empleo, no encuadrables en programas MTSS 252/98	Tendrán por objeto la realización de obras, la prestación de servicios o la realización de actividades de utilidad pública y/o socioeconómica		Trabajadores desocupados o en riesgo inminente de pérdida de empleo, afectados por una situación local de emergencia ocupacional o de crisis de empleo local.		Asigna recursos al Programa y establece que la SEyCL establecerá la reglamentación
MTSS 23/99	Idem		Idem		
SEyCL N° 479/99					Aprueba el circuito de seguimiento, supervisión, fiscalización y régimen sancionatorio
Programa de Emergencia Laboral (PEL) MTEyFRH N° 23/99	Afrontar situaciones locales transitorias de emergencia laboral, a través de la realización de obras o servicios a la comunidad, para lo cual los efectores deberán diseñar 1 o más proyectos	<ul style="list-style-type: none"> a) Ayuda económica no remunerativa de entre \$100 y \$200 por un plazo de entre 3 y 9 meses. b) Seguro de responsabilidad civil, a cargo del MTEyFRH c) Cobertura de salud a cargo de los ejecutores 	Trabajadores desocupados mayores de 18 años que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo y que no estén participando de otro programa de empleo o capacitación de ningún nivel jurisdiccional. Sólo podrá ser beneficiario 1 integrante por grupo familiar, preferentemente jefe/a de hogar	Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y ONGs	Los proyectos son evaluados a nivel central (Sec de Empleo) teniendo en cuenta la viabilidad técnica, económica y social, así como la pertinencia de la obra o servicio respecto de la situación de emergencia social/laboral alegada

Programas de fomento del empleo privado

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
PEP (Promoción del Empleo Privado) Res MTSS 87/94	Mejorar la situación socioeconómica de la población, fomentando las oportunidades de empleo de los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral	Contratación por parte de las empresas de desocupados por un término no inferior a 1 año. El FNE se hace cargo de pagar los 3 primeros meses de los salarios y cargas sociales; la empresa asume el costo de los meses siguientes, hasta la finalización del contrato, que puede ser bajo cualquier modalidad promovida.	Trabajadores/as de 18 a 24 años, con o sin formación previa y mujeres sin límite de edad inscriptos en los Servicios Públicos de Empleo adheridos a la Red	Empresas privadas	Las contrataciones deberán incluir capacitación profesional
Res MTSS 735/94	Brindar soluciones de empleo al mayor número de trabajadores desocupados	Modifica la Res anterior y quedan: a) Pago de 1 hasta 4 meses de salarios y cargas sociales –conforme a la duración del contrato- y hasta un monto que no exceda de \$ 350 mensuales por ambos conceptos, a los desocupados contratados a través de cualquier modalidad promovida por un período no inferior a 4 meses, a cargo del FNE; b) Pago del excedente (si hubiera) y de los salarios y cargas sociales restantes, a cargo del empleador.	Modifica lo anterior al establecer que es para trabajadores de ambos sexos, sin límite de edad, con o sin formación previa, inscriptos en los Servicios Públicos y Privados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo		Modifica artículos de la Res anterior
MTSS 983/94					Asigna recursos para ser distribuidos en 4 pcias
Res SsE 18/94		Durante el período de duración del contrato el beneficiario percibirá asignaciones fliares mediante el sistema de pago directo			La contratación deberá ser para nuevos puestos de trabajo. La capacitación se dará por cumplida mediante las acciones de capacitación en servicio o en el puesto de trabajo que tuviera lugar y mediante constancia emitida por el empleador. Se reglamenta la presentación a realizar por las empresas, la forma y condiciones para cobrar asignaciones fliares y las responsabilidades de las Gerencias Pciales y la ANSeS.
MTSS 47/95		Ayuda económica de \$200 a cargo del FNE a pagar de forma intercalada de acuerdo a la duración del contrato: a) el 2do mes cuando el contrato sea de hasta 4/5 meses; b) el 3ro y el 5to cuando sea de hasta 6/8 meses; c) el 2do, 6to y 9no cuando sea de hasta 9/11 meses; d) el 2do, 4to, 6to y 10mo mes cuando sea de 12 meses o más. El pago lo realiza la ANSeS. Corresponde al empleador pagar las diferencias salariales a las que tenga acceso el trabajador y emitir el recibo de sueldo	Los beneficiarios deben ser: a) jóvenes de entre 16 y 25 años; b) mujeres; c) mayores de 45 años. Inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	Limita el uso para empresas pequeñas de hasta 40 trabajadores y medianas de hasta 100	La gestión del Programa queda a cargo de las Gerencias provinciales, con apoyo de las Agencias Territoriales y la ANSeS
MTSS 311/95		El empleador puede optar por solicitar la ayuda económica en pagos de \$ 100 durante x cantidad de meses seguidos (fijados según la duración del contrato) en lugar de los \$200 de forma intercalada			
MTSS 110/95		Modifica la Res MTSS 47/95 extendiendo la ayuda económica a 1 mes más (se pagan 2 a 5 meses intercalados), dependiendo del período por el que fue contratado el beneficiario	Modifica la Res 47/95 y vuelve a establecer que es para trabajadores de ambos sexos, sin límite de edad, con o sin formación previa, inscriptos en los Servicios Públicos y Privados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo		

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
PRL (Programa de Reinserción Laboral) MTSS 128/95	Posibilitar el reingreso al trabajo de los desocupados que integran el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo	Ayuda mensual equivalente al monto de las prestaciones por desempleo, excluida las asignaciones familiares, a las que tenga derecho el trabajador contratado, cuando se lo incorpora por un período no inferior a dos veces el tiempo de las prestaciones pendientes. La ayuda/subsidio es pagado directamente al trabajador a cargo del FNE, como complemento o sustituto salarial, según corresponda, circunstancia que constará en el recibo de sueldo	Desocupados que perciben el seguro por desempleo (éste se da de baja automáticamente cuando ingresan al Programa)	Empresas que adhieran al PRL y presenten nota a la Sec de Empleo conjuntamente con la fotocopia del contrato celebrado con el beneficiario de las prestaciones por desempleo. La firma del empresario debe ser certificada	La documentación se tramita ante las Gcias Regionales que lo derivan a la ANSeS para el cambio en la condición del trabajador de beneficiario del seguro a beneficiario del PRL
MTSS 262/95		Aclara que la percepción de la ayuda económica suspende el derecho a recibir el seguro de desempleo. Si se extingue la relación laboral antes del plazo convenido, quedando ayudas económicas pendientes de percibir, el trabajador contratado reanuda el derecho a recibir el seguro de desempleo por el tiempo que falte			
PROSA (Programa de Subsidio a las Primas por Accidente) MTSS 47/95	Impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo en las pequeñas y medianas empresas.	Aporte para el pago de la prima de hasta \$200 anuales, contra presentación de la documentación, mientras dure la contratación de los trabajadores incluidos en el Programa, con un plazo no inferior a 4 meses. Deben ser contratos nuevos, de hasta 12 meses	a) jóvenes de entre 16 y 25 años; b) mujeres; c) mayores de 45 años. Inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	Empresas pequeñas de hasta 40 trabajadores y medianas de hasta 100	La gestión del Programa queda a cargo de las Gerencias provinciales, con apoyo de las Agencias Territoriales y la ANSeS

APRENDER (Programa de Fomento del Contrato de Aprendizaje) MTSS 461/95	Estimular la utilización de la modalidad promovida de contrato de aprendizaje por parte de las empresas de manera de promover la capacitación de jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo	Si la relación de aprendizaje tiene una duración no inferior a 6 meses: a) Reintegro a la empresa, con cargo al FNE, de los costos de la póliza de riesgos; b) reintegro del costo de la cobertura de salud	Jóvenes sin empleo de entre 14 y 25 años	Empresas inscriptas en el MTSS, que cumplan con los requisitos que se establecen en la Ley 24.465	Se ejecuta a través de las Gerencias provinciales
MTSS 499/95					Crea un registro especial para las empresas que deseen participar del Régimen de Contratos de Aprendizaje y aprueba los modelos de formulario de presentación de la inscripción, del programa formativo que debe presentarse cuando la relación de aprendizaje supere los 12 meses, y del certificado de finalización, en 4 Anexos. La supervisión, evaluación y seguimiento está a cargo de la Subsecretaría de FP
MTSS 85/95					Crea la Unidad de Coordinación del Régimen de contratos de aprendizaje y le asigna acciones (funciones)
MTSS 132/96 (modificatoria de la Res 499/95)	Se enmarca el Programa en la Ley 24.465, art 4° y 17°		La Ley establece la cantidad de aprendices que pueden contratarse en función de la cantidad de trabajadores de la empresa		Establece que el registro de los contratos forma parte del SURL (Sistema Único de Registración Laboral) y modifica el modelo de contrato tipo, del programa formativo y del certificado de aprendizaje aprobado en la Res anterior
MTSS 134/96		Prevé para las empresas que adhieren, con cargo al FNE y contratados por el MTSS: a) cobertura de un seguro de responsabilidad civil; b) cobertura de salud	Jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años	Empresas inscriptas en el SURL en los términos fijados por la reglamentación anterior.	Prevé sanciones en caso de incumplimiento de la normativa.

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
FORESTARR (Programa Nacional de Forestación Intensiva) 122/95	Estimular la ocupación transitoria de trabajadores desocupados	a) Ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales por un plazo máximo de 5 meses, a cargo del FNE; b) seguro de responsabilidad civil y cobertura médico asistencial a cargo de las empresas	Desocupados jefes de hogar con cargas de familia y residencia en la localidad de ejecución de las tareas; que hayan quedado cesantes durante los 180 días previos a su incorporación al Programa.	Productores interesados en promover y diversificar la actividad, la industria y la infraestructura forestal, radicados en zonas que participen del Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales	
MTSS N° 272/95		Se reduce a 3 meses el plazo máximo para recibir la ayuda y se establece que el pago del seguro de responsabilidad civil estará a cargo del MTSS	Se elimina el requisito de haber quedado cesantes en los 180 días previos	Además de los productores, pueden participar empresas de servicios para la actividad forestal y organismos técnicos privados con incumbencia específica, interesados en promover y diversificar el sector.	
MTSS N° 495/95					Autorizar la fiscalización de planes en 6 pcoias y asignar recursos
MTSS N° 178/96	Estimular la ocupación transitoria de trabajadores radicados en áreas rurales para la realización de tareas vinculadas a la actividad forestal	Ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales, y seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE por un plazo de entre 2 y 3 meses.		Empresas y organismos técnicos con incumbencia específica para realizar tareas relacionadas con la actividad forestal	Se desarrollará en regiones con aptitud para el desarrollo forestal
SEyCL N° 238/97		El MTSS otorgará una ayuda económica no remunerativa mensual de hasta \$ 200 mensuales a cada beneficiario, pero se financiará hasta el 80% de los trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas y el ejecutor deberá contratar como mínimo al 20% restante, bajo alguna de las modalidades previstas por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario o según la Ley 22.248. En los planes que requieran menos de 5 trabajadores se deberá contratar igualmente a 1. Los organismos sin fines de lucro (Universidades, INTA) quedan eximidos de esta obligación	Trabajadores desocupados que no perciban el seguro de desempleo ni prestaciones previsionales, ni estén participando de otros programas de empleo.	De manera conjunta o individual pueden participar empresas forestales, organismos técnicos privados con incumbencia específica en materia forestal, Universidades Nacionales, cuyas Facultades o Departamentos realicen tareas de investigación y desarrollo en materia forestal. Quedan excluidas las empresas prestatarias de servicios forestales	Los efectores deben presentar Planes Forestales conforme un listado de actividades aprobadas para ser realizadas. Los beneficiarios deben cumplir 154 hs de trabajo mensuales. La reglamentación fija la forma de presentación, de evaluación y aprobación de Planes, así como la forma de pago y el seguimiento del Programa, en 5 Anexos. La evaluación se realiza según criterios técnicos de adecuación y factibilidad, estableciendo puntajes y un ranqueo. Hay una preevaluación en las Gerencias provinciales y la definitiva en la Unidad Central
SEyCL N° 336/97					Reglamenta la presentación, calificación y aprobación de proyectos
SEyCL N° 203/98		Reitera la prestación. La liquidación de la ayuda económica se realiza de modo directo a los beneficiarios. Las contrataciones deberán ser acreditadas por el Organismo Pcial de Trabajo. Deben cumplir una jornada de 6 hs diarias o 132 mensuales.	Desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo ni estén participando de otro programa de empleo o capacitación del MTSS. Si el Plan supera los 7 trabajadores, debe ser aprobado por un ingeniero agrónomo o forestal o por una Asociación de productores de la zona.	Productores y empresas forestales, productores y empresas frutícolas, organismos técnicos con incumbencia específica en materia forestal y/o frutícola, Universidades Nacionales cuyas Facultades o Dptos realicen investigación y desarrollo en materia forestal y frutícola y las cooperativas de incumbencia en las mismas actividades. Quedan excluidas las empresas prestatarias de servicios forestales. Excepcionalmente pueden serlos los organismos públicos municipales o pcoiales que luchen contra la Carpocapsa.	El Programa financia hasta el 80% de los trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas en el plan forestal y el empleador deberá contratar al 20% restante, bajo cualquiera de las modalidades previstas en el régimen agrario. Queda exceptuado el INTA, las Univ. Nac, los org. sin fines de lucro con competencia en el tema y los municipios comprendidos en el Programa Nac de Lucha contra la Carpocapsa. Se reglamenta mediante 5 Anexos el funcionamiento general del Programa, la responsabilidad de cada parte y los criterios y forma de evaluación.

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
Programa de apoyo a la reconversión de la esquila (Prolana) MTSS 631/96	1) Promover el incremento de las contrataciones en el sector privado, reduciendo los costos durante el período inicial; 2) Apoyar los procesos de reconversión de la mano de obra de las empresas contratistas de esquila	El MTSS brinda una ayuda económica a la empresa de \$100 mensuales por cada trabajador, financiando hasta el 80% del total de los trabajadores. La ayuda es por un mínimo de 3 meses y un máximo de 4	El trabajador a financiar debe tener relación laboral con la empresa contratista de esquila bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación vigente.	Empresas contratistas de esquila que estén habilitadas por el Programa de asistencia para el mejoramiento de la calidad de la lana (PROLANA) y que encaren un proceso de reconversión de la mano de obra en los nuevos sistemas técnicos de la actividad	Se ejecuta en aquellas regiones del territorio nacional en las que se desarrolla el PROLANA
SEyCL 23/96		El total de trabajadores del equipo de esquila no puede ser superior a 25. El pago de la ayuda a la empresa se acredita en la cuenta bancaria que habilite a tal efecto.	Agrega que debe desempeñarse como esquilador, playero, prensero, mesero, ayudante de prensa y acondicionador o clasificar y que haya aprobado la capacitación o cuente con la certificación ocupacional del PROLANA		Reglamenta la forma de adherir al Programa, el mecanismo de aprobación de los planes y la solicitud de transferencia de la ayuda económica en dos Anexos. El Plan debe ser aprobado por los Comités Prolana que luego los remiten a las AT

Movilidad Geográfica MTSS 89/96 SEyFP N° 13/96	Facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores que no cuentan con recursos para trasladarse hacia otras regiones en donde exista demanda de mano de obra. Fortalecer y motivar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo.	Reintegro del gasto de traslado desde su residencia habitual hacia zonas que demanden mano de obra para el desarrollo de actividades afines a su competencia o habilidades.	Grupos de trabajadores más vulnerables del territorio nacional, que se encuentren sin ocupación y sin recursos para afrontar el costo del traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales.	Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, entes autárquicos u organizaciones sin fines de lucro. Si se presentan de manera conjunta, uno debe asumir como Organismo Responsable.	Para acceder al beneficio, el trabajador debe presentar en la Gcia de Empleo una certificación de trabajo firmada por su empleador. Cuando la DNE verifica en el SURL la existencia de esa relación laboral, efectiviza el reintegro al Organismo Responsable, a través de la ANSeS.
--	---	---	---	--	--

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efactor	Otras
PROEMPLEO Dec PEN N° 1030/97	Fomentar la contratación por tiempo indeterminado de trabajadores desocupados	El Ministerio paga por cuenta del empleador una suma de dinero mensual, de carácter remunerativo, a cada uno de los trabajadores incluidos en el Programa, o los aportes y contribuciones a la seguridad social.	Desocupados mayores de 45 años, con cargas de familia.	Empleadores	
MTSS N° 662/97	Aplicar el Programa a las relaciones de trabajo celebradas por tiempo indeterminado y a jornada completa, que se hubieran iniciado con posterioridad a la publicación de la Res y una vez finalizado el período de prueba.	Pago de una suma mensual de carácter remunerativa a cada trabajador, a cargo del MTSS, mediante el sistema de pago directo, por un plazo máximo de 18 meses, de: a) \$150 durante los primeros 12 pagos. b) \$100 en los 6 pagos restantes. El primer pago debe realizarse dentro de los primeros días del mes que sigue al de la finalización del período de prueba	Se entiende como desocupados a aquellos que no registren cotizaciones a la seguridad social durante los 3 meses anteriores a su habilitación como beneficiario por parte de la ANSeS (que debe certificar esta condición). Se entiende como carga de familia cuando tenga un conviviente o cónyuge en situación de desempleo o 1 o más hijos menores de 18 años.	Empleadores que no tengan deudas exigibles en conceptos de aportes y contribuciones a la seguridad social, en virtud de relaciones laborales con trabajadores habilitados como beneficiarios. Deben manifestar la voluntad de participar en el Programa	Establece las obligaciones del empleador (presentar una solicitud, adjuntar constancia de habilitación del trabajador, etc.) y delega en la ANSeS y la Sec de Empleo las facultades de reglamentar los mecanismos de gestión y control
MTSS N° 299/98	Potenciar el empleo privado como apoyo a la creación de empleo genuino, a través del pago de las remuneraciones de trabajadores que hayan sido contratados por tiempo indeterminado y a jornada completa, una vez finalizado el período de prueba	Pago de una suma mensual de carácter remunerativa a cada trabajador, a cargo del MTSS, de: a) \$150 durante 18 meses para beneficiarios con 45 años o más de edad b) \$100 durante 18 meses para beneficiarios menores de 45 años. La suma podrá ser abonada en forma directa al trabajador o bien podrá ser utilizada para el pago de aportes y contribuciones a la seguridad social	Trabajadores que al momento de la inscripción tengan: a) 38 años o más, carga de familia y estén desempleados, b) 16 años o más y pertenezcan a una región, sector, rama de actividad o empresa que haya sido declarada en crisis o en proceso de reestructuración (por Resolución de la Sec). No pueden entrar los trabajadores cuya remuneración bruta al momento de la inscripción supere los \$900, los que hayan tenido cotizaciones a la seguridad social durante el mes anterior al inicio del período de prueba	Empleadores que adhieran al Programa con anterioridad al vencimiento del período de prueba	Los trabajadores pueden ser sujetos de acciones de capacitación y de cobertura de gastos de traslado. La ANSeS actúa como contralor, verificación e intimación. Deroega la Res anterior (662/97)
SEyCL N° 374/98	Excluye las relaciones laborales asumidas bajo la modalidad de trabajo de temporada y deja su instrumentación a una normativa específica	El pago se realiza mediante el SAF N° 353 en el centro habilitado más próximo al lugar de trabajo	Tampoco podrán ser beneficiarios los que sean beneficiarios del seguro por desempleo o de programas de empleo y capacitación del MTSS. La declaración en crisis o en proceso de reestructuración se realizará cuando se verifique una efectiva situación de pérdida de puestos de trabajo o este en riesgo la estabilidad laboral por razones económicas o tecnológicas y se establece el mecanismo para realizarla.	Podrá adherir cualquier cooperativa o empresa de carácter privado, con personal a cargo sin él, de cualquier tamaño y sector de actividad, siempre y cuando esté regularmente constituida y se encuentre al día con el SUSS. Excluya a las que hayan realizado despidos durante los 3 meses anteriores al momento de presentación de la solicitud, o que se encuentren declaradas en crisis o en proceso de reestructuración.	Reglamenta mediante anexos la forma de adhesión al Programa, la constancia de habilitación del trabajador, circuito del programa, documentación a presentar, bajas y modificaciones, y bases de datos. Crea la Unidad Ejecutora del Programa y fija las responsabilidades de las partes intervinientes, incluidas Gerencias pciales y oficinas públicas o privadas de empleo que quieran participar de alguna manera.

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
PROEMPRI (Programa de Empleo Privado) Sector Construcción MTSS 226/99	Alentar –en coyunturas de crisis recesivas- el mantenimiento y/o la creación de nuevos empleos en un sector clave en términos de empleo, a través de un incentivo de carácter económico a los empleadores.	Reembolso total o parcial de las contribuciones que los empleadores comprendidos ingresen con destino a los distintos regímenes de seguridad social, financiado con recursos del FNE, del Presupuesto Nacional con préstamos internacionales y con recursos aportados por las provincias.	Empresas que hayan iniciado relaciones de trabajo después de la fecha que establezca la reglamentación y hasta enero del año 2000 inclusive.		La ejecución y fiscalización se realiza en conjunto con el IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Ind. de la Construcción). Crea la Coordinación de este Programa con dependencia de la SEYCL y dispone sanciones a aplicar ante incumplimientos e irregularidades.
SeyCL 244/99		Monto de dinero equivalente al ingresado como contribución patronal, por cada una de las nuevas relaciones de trabajo iniciadas e inscriptas a partir de mayo y hasta enero de 2000 inclusive. Incluye las contribuciones al SIJP/INSSJP, FNE, Salud, Riesgos y al Fondo de Desempleo de la Construcción. El monto se otorga durante los primeros 9 meses y no podrá superar los \$120 por cada trabajador ni el 30% del total de las contribuciones que ingrese el empleador	Empleadores que, en el marco de la Ley 22.250, actúen como contratistas o subcontratistas tanto de obras privadas como públicas. La fecha de inicio es 5/99	Servicio Administrativo Financiero (SAF) N° 350, quien efectiviza el reintegro en alguno de los 7 Bancos habilitados	Se aclaran los términos en los que se considerará nueva relación de trabajo y las condiciones que deben cumplirse. Se detallan asimismo las funciones del IERIC en cuanto a recepción de documentación, control de la misma, y gestión del Programa para su posterior liquidación.
EMPLEAR PYMES (Programa de Apoyo al Empleo en Pequeñas y Medianas empresas) MTEyFRH 127/00	Apoyar activamente la creación de empleo estable y formal en pequeñas y medianas empresas dedicadas a la actividad manufacturera, a través del otorgamiento de un beneficio económico destinado a los empleadores.	Pago al empleador de una suma de \$100 por las nuevas relaciones de trabajo iniciadas a partir del 1/3/00 y hasta el 31/3/01 inclusive. Los pagos se efectúan conforme las liquidaciones devengadas y hasta el agotamiento de los fondos asignados. Se financia con el Presupuesto Nacional y con préstamos de organismos internacionales	Trabajadores desocupados que presentan mayores dificultades de inserción laboral		Faculta a la Sec de Empleo a diseñar, reglamentar y ejecutar diferentes módulos del Programa, incluidas acciones de capacitación y de intermediación laboral. También a firmar Convenios con organismos públicos de cualquier nivel para difundir y gestionar el Programa. Crea una Unidad Ejecutora del Programa y establece los responsables de la supervisión, incluida las sanciones a aplicar
SE N° 56/00		Repite monto y plazo del pago a realizar al empleador, pero aclara que la nueva relación debe ser por tiempo indeterminado, continua, a jornada completa y registrada conforme al artículo 7° de la Ley 24.013. No podrá incluirse en el Programa a trabajadores por temporada ni a los que ganen menos de \$350 o más de \$900	Podrán percibir el beneficio los desempleados que no hayan sido contratados por el mismo empleador en el 99 y que cumplan algunas de estas condiciones: a) tengan 40 años o más; b) sean jefes de hogar con 3 o más hijos menores de 18 años (o más grandes pero discapacitados); sean jóvenes de hasta 25 y superen los 6 meses de desempleo; que hayan sido beneficiarios del Trabajar por 12 meses dentro de los 2 años anteriores.	1. Empresas cuyo plantel total esté constituido por hasta 50 trabajadores que pertenezcan a algunas de las ramas industriales del CIU, Revisión 3 y que: a) no hayan despedido sin justa causa más del 15% del plantel total en los 6 meses anteriores; y b) mantengan un incremento de su plantel total con respecto al promedio del 99. Empresas nuevas de hasta 50 trabajadores. No se consideran parte del plantel a pasantes y aprendices	Asigna 12 millones para el Programa y lo reglamenta en 6 Anexos que fijan las obligaciones del empleador, documentación a presentar, forma de inscribir y acreditar los beneficios, circuito del programa y obligaciones de cada una de las oficinas de empleo intervinientes en la ejecución.

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
Crear Trabajo MTSS 521/00	Brindar ocupación y capacitación laboral a trabajadores desempleados y a trabajadores que buscan su primer empleo, a través del desarrollo de proyectos tendientes a crear o apoyar la generación de empleo productivo dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos u otras que se habiliten, tanto del sector urbano como rural. Líneas de proyectos: Línea A: Proyectos de inversión en infraestructura económica productiva local y/o de elaboración de bienes o servicios productivos con impacto positivo sobre la generación de empleo genuino en actividades privadas, desarrollados a través de CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES. Línea B: Proyectos de puesta en marcha, fortalecimiento y/o reconversión de actividades por cuenta propia, de empresas familiares, y de microempresas, a través del fomento directo a actividades vinculadas con el AUTOEMPLEO PRODUCTIVO y a las necesidades de mejoramiento de competitividad de las microempresas. Línea C: Proyectos de pequeña empresa para reconversión estructural o tecnológica, expansión productiva debidamente justificada, o producción de bienes o prestación de servicios requeridos por el mercado.	a) Ayuda económica mensual de hasta \$ 200, por un plazo de hasta 6 meses, que es de naturaleza no remunerativa en los proyectos de las Líneas A y B. En los de la Línea C, la ayuda se determina por cada nueva relación de trabajo que incorpore a su nómina, y será considerada pago a cuenta de la remuneración debida al trabajador, de conformidad a lo establecido por el artículo 103 y siguientes de la LCT y el Convenio Colectivo de Trabajo de aplicación. Cuando se trate de la puesta en funcionamiento de una nueva empresa o unidad productiva, la ayuda del Programa puede alcanzar a toda la nómina. b) También reciben los beneficiarios de proyectos en las líneas A y B, la cobertura del seguro de responsabilidad civil.		Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales, con incumbencia en la localidad o región de intervención; Asociaciones Profesionales de Trabajadores, Cámaras Empresariales y ONGs de nivel local, regional o federal, con personería jurídica e inserción no menor a un año en el área de ejecución. En cualquier caso, los fines de la entidad deben corresponder al objetivo del proyecto, o participar de un Plan o Programa Nacional o Pcial. a cargo de dicho objetivo. Los denomina "Entidades Auspiciantes".	
SE N° 205/00			Trabajadores desempleados mayores de 18 años, que no perciban ingresos por otro programa ni prestaciones de la seguridad social.		Amplía los tipos de actividades comprendidos en cada Línea de Proyecto, y reglamenta en 3 Anexos las responsabilidades de las partes, mecanismos de presentación, de priorización y evaluación, de modificaciones o bajas en proyectos y beneficiarios, seguimiento, supervisión, monitoreo, evaluación y auditoría.

PARP- Componente de Capacitación y Asistencia Técnica para el Autoempleo y la Microempresa- Proyecto Microempresas (Préstamo BID)	Apoyar el ejercicio independiente de oficios productivos de bienes y servicios de individuos que, teniendo experiencia laboral en esos oficios, requiera una previa en gestión de pequeñas unidades económicas, para ejercerlos por cuenta propia	Curso gratuito de capacitación en gestión microempresarial, de una duración no mayor a 3 meses; y financiamiento del 60% de la asistencia técnica personalizada por un período máximo de 6 meses y hasta por 30 hs.	Personas con nivel de instrucción no mayor a secundario completo, mayores de edad, que hayan sido desplazadas del sector público o privado a partir de procesos de reconversión productiva o reforma del Estado y con conocimiento práctico en algún oficio desempeñable en forma independiente	ICAPs (Instituciones de Capacitación) registradas para participar en el Programa	Se ejecuta a través de un proceso de licitación.
---	---	---	---	--	--

Programas de capacitación y/o formación ocupacional

Programa	Objetivo del Programa	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
FP (Formación Profesional) MTSS 313/94	Financiar programas de Formación Ocupacional, en especial los conectados con la generación de empleo, o que cuentan con financiamiento complementario.	Asistencia financiera de los servicios formativos y/o pago de becas	Prioriza los proyectos que proponen la formación de trabajadores con especiales dificultades para encontrar empleo, los de cuadros intermedios y líderes comunitarios, o los que quieren iniciar emprendimientos.	Se priorizan los programas de formación presentados de manera conjunta por representantes de los trabajadores y de los empleadores; y por organizaciones que estén inscritas en el Registro Nac. de Instituciones de Capacitación.	Distribuye recursos entre las Provincias
PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión) Decreto 1547/94	La finalidad de las pasantías incluidas dentro de este programa es actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante con una práctica que lo habilite para el ejercicio de una profesión u oficio.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Beca o ayuda de hasta \$ 200 por pasante y por mes, a pagar por el FNE a través de la ANSeS; 2) Seguro de responsabilidad civil, a cargo del FNE <p>La pasantía tendrá una duración de entre 1 mes y 3 y sólo podrá ser prorrogada por un único período adicional de hasta 3 meses. Además, no crea relación jurídica alguna entre el pasante y la empresa o el MTSS</p>	Trabajadores desocupados inscritos en la Red de Servicios de Empleo, excepto los beneficiarios de prestaciones por desempleo, jubilaciones o pensiones	Empresas que adhieran al Programa mediante una solicitud. Tendrán prioridad aquellas que manifiesten compromiso de contratación del pasante bajo cualquier modalidad contractual con posterioridad a la finalización de la pasantía. En la solicitud deberá constar el horario de la pasantía, que en ningún caso podrá exceder de 6 horas por día y de 33 horas semanales.	Son obligaciones de la empresa adherida: 1) Designar un tutor por cada 10 pasantes; 2) Comunicar a la Autoridad de Aplicación los contenidos de la actividad formativa a realizar; 3) Emitir, al finalizar la pasantía, una certificación donde consten la prácticas efectuadas y la calificación adquirida por el pasante.
MTSS 1051/94		Ayuda o beca de hasta \$ 200 mensuales para el pasante y una póliza de seguro de responsabilidad civil hacia terceros, a cargo del FNE	Inscriptos como desempleado en la Oficina Pública de Empleo o en la Agencia Pública de Colocación de la localidad más cercana a su domicilio.	Deben presentar una solicitud de adhesión cuyo modelo se anexa	Las Gcias Pciales receptorán las solicitudes y las remitirá a la Unidad Técnica Ejecutora quien debe emitir un dictamen y elevarlo al Subsecretario para su aprobación o dimisión mediante acto fundado. Pasante y empresa deben suscribir un Compromiso de pasantía cuyo modelo se adjunta y, finalizada la pasantía, la empresa debe entregar un certificado cuyo modelo también se adjunta, validado por la Subsecretaría de FP.
MTSS 47/95		Confirma la beca de \$200 para los pasantes y póliza a cargo del FNE	a) jóvenes de entre 16 y 25 años; b) mujeres; c) mayores de 45 años. Inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	Empresas pequeñas de hasta 40 trabajadores y medianas de hasta 100 que establezcan relaciones de pasantía en los términos del Decreto 1547/94	La gestión está a cargo de las Gerencias provinciales, con apoyo de las Agencias Territoriales y de la ANSeS. La Subsecretaría de FP define los criterios y aprobará los contenidos de la capacitación de los pasantes
MTSS 73/95				Ídem anterior, incluyendo las empresas de más de 100 trabajadores cuando éstas se hagan cargo del pago de la beca, la pasantía no dure más de 3 meses y se comprometan a incorporar a su plantel –una vez finalizada la pasantía- a por lo menos el 20% de los pasantes.	

Programa	Objetivo del Programa	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
CO (Programa de Capacitación Ocupacional) MTSS 320/95		a) Co- financiamiento de cursos de capacitación laboral de una carga horaria mínima de 60 hs y una máxima de 300 de una duración máxima de 120 días. La contraparte debe reintegrar una suma no inferior al 20% de lo que aporte el MTSS; b) entrega de constancias de capacitación validadas por el MTSS. Los rubros a cofinanciar incluyen: honorarios de instructores y capacitadores, gestión, material didáctico y viáticos para movilidad y comida de beneficiarios.	a) Desempleados adultos de ambos sexos; b) personal de empresas pymes, incluidos los gerentes; c) trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo.	Instituciones de Capacitación (ICAPs), empresas o asociaciones de ellas con una ICAP, propia o externa, sindicatos asociados con empresas y con una ICAP, sindicatos asociados a una ICAP, propia o externa	Se priorizan proyectos que incluyan compromisos de las empresas respecto a: a) insertar laboralmente un porcentaje de beneficiario; b) cofinanciar los costos del proyecto; c) habilitar plazas para la capacitación en sus respectivos establecimientos y d) incluir junto con la capacitación específica, módulos formativos referidos a competencias laborales reales. Y a aquellas de contenido práctico exigidas por contextos productivos de competitividad. Asimismo se privilegian propuestas que mejor satisfagan criterios de pertinencia de la oferta, calidad del producto, eficiencia económica y equidad en materia de impacto social
SEyFP 8/95			Ídem		Aprueba el Formulario para la presentación de proyectos, con su instructivo (Anexo I)
MTSS 539/95					Aprueba un proyecto de capacitación laboral en el marco del programa para aspirantes a choferes del autotransporte de pasajeros.
Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) Componente de Capacitación y Pasantías - Proyecto Joven (Préstamo BID)*	a) Apoyar el proceso de reconversión productiva mediante el aumento de la oferta de mano de obra semicalificada en oficios donde es considerada insuficiente y para los cuales exista demanda por parte de los sectores productivos; b) elevar las posibilidades de inserción laboral y social de un grupo de individuos que enfrentan problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral.	a) Co-financiamiento de cursos de capacitación b) Pago de una beca promedio a los beneficiarios de \$ 150 para movilización y alimentación, un seguro contra accidentes, exámenes médicos de preingreso y un subsidio a las madres con hijos menores a 5 años. c) Premio económico por beneficiario insertado (si logró efectivizar un % mínimo del 30% de los beneficiarios)	Jóvenes de ambos sexos, pobres, de entre 16 y 35 años de edad con bajo nivel de instrucción, escasa o nula experiencia laboral y que sean madres con hijos menores, subocupados o inactivos. Deben inscribirse en las Gerencias de Empleo.	ICAPs (Instituciones de Capacitación) privadas y públicas, registradas y calificadas y EMPAS (Empresas propuestas por las ICAPs para que los jóvenes realicen las pasantías)	El Programa se ejecuta a través de la selección y adjudicación de cursos mediante licitaciones públicas abiertas. Los cursos son ofrecidos por las instituciones de capacitación de manera conjunta con empresas y deben contemplar dos fases: de capacitación, con duración máxima de 3 meses a realizarse en la ICAP, y la de pasantía a realizarse en la EMPA bajo la supervisión directa de la ICAP y con una duración que no puede superar la de la fase anterior. Para la selección de ICAPs se convocan concursos abiertos del que pueden participar todos los potenciales oferentes del país y los jóvenes interesados en participar deben inscribirse en las Gerencias de Empleo y, una vez adjudicados los cursos, son enviados
PARP- Componente Orientación para la Inserción Laboral- Proyecto Imagen (Préstamo BID)*	Reducir el costo de la búsqueda de empleo a través de la orientación para la inserción ocupacional de nuevos trabajadores o individuos desplazados que deseen trabajar en relación de dependencia	Curso o talleres prácticos gratuitos de 20 hs máximas para la orientación en la búsqueda de empleo	Hombres y mujeres mayores de 16 años, con problemas de empleo y nivel de instrucción no mayor a terciario incompleto.	Instituciones públicas y privadas	Se ejecuta a través de un proceso de licitación
* Ambos Proyectos ejecutados desde fines de 1993, desde el Ministerio de Economía. Pasan al ámbito del Ministerio de Trabajo a fines de 1995.					

<p>Programa de Apoyo a la Productividad y empleabilidad de jóvenes – Subprograma de Capacitación y orientación laboral PAPEJ Dec 724/97 y Res 487/97</p>	<p>a) Aliviar la marginalidad laboral emergente de los procesos de globalización económica, reconversión productiva y racionalización administrativa; b) Satisfacer las necesidades de formación acelerada de los RRHH en una economía en transformación; c) Contribuir a la consolidación de un sistema de formación laboral en el país; d) Fortalecer la articulación de las Oficinas de Empleo (Anexo A del Contrato de Préstamo, conjuntamente con las metas e impactos)</p>	<p>El BID retribuye : a) a las entidades contratadas, los costos de la capacitación laboral y de la orientación y apoyo a la búsqueda de empleo, según el precio y la forma de pago establecida en cada contrato; b) a los beneficiarios una beca por día asistido y un subsidio para el cuidado de los hijos menores de 5 años, cuando tuvieran; además: c) Los costos de la revisión médica inicial y el seguro por accidentes durante el período de prácticas en empresas. d) diseño y adquisición de módulos de capacitación laboral; e) actividades de apoyo a la conformación e implementación del Consejo de Formación Profesional; f) acciones destinadas a la conformación de la Red de Oficinas de Empleo, desarrollo y mejoramiento de los servicios de orientación y apoyo para la búsqueda de empleo; g) asistencia técnica para el desarrollo de los componentes y para el fortalecimiento de la SEyCL h) personal, gastos de administración y otros costos indirectos para la ejecución del Programa</p>	<p>Los beneficiarios de la capacitación laboral podrán ser personas de ambos sexos, con los siguientes requisitos: a) tener una edad mínima de 16 años y preferentemente no mayor de 35 años, b) poseer un nivel educativo no mayor a secundario completo, c) estar desocupados o subocupados, d) pertenecer a hogares pobres (con ingresos inferiores a \$50 per cápita), e) tener documento de identidad, f) autorización de sus padres si son menores de 18, g) aceptar el reglamento del programa y h) no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio. Para ser beneficiario del apoyo a la búsqueda de empleo se requieren requisitos a), c), d) y poseer competencias para desempeñarse en un ámbito ocupacional determinado.</p>	<p>a) Instituciones de capacitación inscriptas en el REGICE y habilitadas para participar en el Programa a través de un certificado emitido por el registro. b) Oficinas de empleo que puedan acreditar su condición de entidad pública o persona jurídica privada sin fines de lucro; que ya funcionen como tal, tengan experiencia y antecedentes; acrediten trabajos con poblaciones similares a la objetivo del programa, y estar preferentemente participando de las actividades de articulación y de la Red Nacional. c) Consejos de Formación Profesional</p>	<p>Según el reglamento operativo, las ofertas de cursos deben respetar los siguientes requisitos: a) incluir una descripción del perfil de beneficiario egresado en términos de las competencias a alcanzar; b) justificar la demanda para las ocupaciones para las que se propone capacitar; c) presentar instrumentos que acrediten la intención de empresas de recibir beneficiarios del curso; d) proponer requisitos de ingreso para los beneficiarios de los cursos; e) incluir el plan de actividades que realizarán los beneficiarios durante ambas fases del curso; f) la capacitación no podrá exceder las 350 hs ni ser menor a 50 hs. A su vez no podrá exceder las 14 semanas ni ser menor a 6. La pasantía tendrá una duración de 8 semanas, de lunes a viernes, en jornadas de entre 6 a 8 hs.; g) presentar el perfil o cv del docente responsable de la capacitación y pasantías; h) describir el tipo y cantidad de equipamiento ofrecido; i) las características de las sedes; j) la cantidad de beneficiarios, que no podrá ser mayor a 20. Prevé una revisión médica de instituciones públicas El reglamento operativo detalla los procedimientos de contratación de cursos (por licitación previo uso de un sistema de precalificación o registro de proponentes) y los criterios de evaluación, contratación de diseño de módulos de capacitación y materiales educativos; de servicios de orientación y apoyo a beneficiarios en la búsqueda de empleo; de revisiones médicas y seguros. Fija lineamientos para la ejecución y el seguimiento del programa.</p>
<p>SEyCL N° 612/97</p>					<p>Crea la Unidad Ejecutora del Programa, con dependencia directa de la SEyCL y su estructura organizativa: Director Gral, Director Ejecutivo, Gabinete, Gcia de Administración, Finanzas y Servicios, Gcia de Licitaciones, Gcia de Gestión y Monitoreo, Unidad de Estadísticas y Estudios especiales, Unidad de Auditoría Administrativa.</p>

Programa	Objetivos	Prestaciones	Población objetivo	Efectores	Otra
Talleres Ocupacionales MTSS N° 133/95	Ampliar la experiencia piloto de Talleres para : a) Generar formaciones de fuerte contenido práctico y vinculadas a las demandas del mercado de trabajo b) Innovar respecto de las formas de gestión de los talleres de enseñanza técnica; de la introducción de la autofinanciación; de la atención preferente al área de capacitación para el empleo.	a) La puesta en marcha de los Talleres se financia con aportes del MTSS con cargo al FNE y aportes de las Provincias, los establecimientos y organizaciones que adhieran al Programa; b) Las acciones de formación ocupacional se financiarán con: aportes de las empresas, tasas a cargo de los beneficiarios y becas del MTSS con cargo al FNE.		Provincias y establecimientos educativos de enseñanza profesional en sus distintas modalidades (agropecuaria, técnica, comercial, administrativa)	La Sec de Empleo y FP actuará asistida por las Comisiones Técnicas Regionales que se crearán en el seno del Consejo Nacional de Capacitación y FP
SEyCL N° 136/97	a) Desarrollar una capacitación laboral de calidad vinculada a la demanda local o regional de empleo; b) La capacitación deberá contribuir al desarrollo productivo local y al incremento de su potencial tecnológico; c) Incrementar el capital humano de la población desocupada local, contribuyendo así a mejorar su empleabilidad	Para los nuevos talleres el aporte del Ministerio incluye: a) Servicio de consultoría y asesoramiento jurídico, institucional, técnico, económico, financiero y organizativo; b) Financiamiento del gerenciamiento inicial de \$12.000; c) Apoyo a las acciones de capacitación de \$ 2 durante el primer año y de \$ 1 en el segundo por cada hora de capacitación recibida por cada beneficiario, por un monto de hasta \$15.000 y de hasta \$10.000, respectivamente; d) Aporte para equipamiento inicial y adecuación de espacios físicos; Los aportes de c) y d) conjuntos no pueden superar los \$ 300.000. Los talleres de la prueba piloto podrán recibir los aportes de c) y d)	Personas de ambos sexos desempleadas que posean DNI y CUIL	Cámaras empresariales, sindicatos y otros actores sociales	Desde el punto de vista jurídico define al Taller como una institución de derecho privado. Deben surgir como resultado de la iniciativa de un conjunto de actores sociales el cual debe incluir como mínimo una institución representante de empleadores y una de los trabajadores constituidas legalmente. Para recibir cada tipo de aporte se detallan los instrumentos a presentar (van desde la propuesta formativa hasta la documentación que acredite la posesión del inmueble, etc.). Se presentan las solicitudes de aportes en la Gerencia Provincial acompañados de dictámenes sobre las propuestas formativas y de pertinencia del equipamiento y razonabilidad de costos.
DNPE N° 121/97					Aprueba el instructivo para la presentación del Proyecto (solicitud de aportes, dictámenes técnicos, operatoria del programa), la Solicitud de Aportes para el Incentivo a las acciones de capacitación (Plan de trabajo inicial y plan de negocios), la Solicitud de aportes para bienes de capital y adecuación de inmueble, el Modelo de Convenio, el Modelo de Libro de curso y el Recibo de proyecto.
SEyCL 139/97					Crea la Unidad Coordinadora
SEyCL 253/98					Fija fecha para la recepción de proyectos, deroga las dos Res anteriores y un capítulo de la 136/97

Programa	Objetivo del Programa	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
Programa de Apoyo a Talleres Protegidos de Producción 355/97	1) Promover la adaptación laboral de las personas con discapacidad para su integración en el mercado laboral protegido y no protegido; 2) Promover el accionar de los talleres protegidos de producción existentes y la creación de nuevos por medio de subsidios	Subsidios destinados a pagar asistencia técnica, bienes de capital, insumos, y/o capacitación. El programa prevé pagar un seguro de responsabilidad civil (Ambas cosas se financian con recursos provenientes de los fondos que recauda el Banco Central en virtud de las multas previstas en la Ley 24.452 destinados al financiamiento de programas de atención integral para personas con discapacidad.) Los Talleres deben brindar cobertura de salud a través de obras sociales, hospitales públicos u otros medios.	Personas de ambos sexos, en edad laboral, que padezcan una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral, cuya discapacidad esté certificada por la autoridad de aplicación de la Ley 22.431, Dec N° 498/83 y/o leyes provinciales análogas y que estén en condiciones de desarrollar actividades laborales dentro del Taller.	Entidades que hayan obtenido su inscripción en el REGICE. Los proyectos de creación de talleres deben ser presentados por entidades comunitarias sin fines de lucro, en forma conjunta con organismos públicos provinciales o municipales, organismos descentralizados, entes autárquicos, empresas públicas o privadas.	El Programa se articula con el Programa Nacional de Inserción Laboral para personas con discapacidad (PRONILAD). Los proyectos deben incluir un plan de desarrollo empresarial evaluado favorablemente por una entidad de elevado nivel técnico y/o académico reconocida por el MTSS, y un compromiso de co-financiamiento. La adjudicación de proyectos se realizará mediante un régimen de concurso público. Si bien la reglamentación queda a cargo de la SEyCL, se somete para su aprobación al Comité Coordinador de Programas para personas con discapacidad.
Programa de Apoyo a Talleres Protegidos de Producción II 339/98	Promover la adaptación laboral de las personas con discapacidad para su integración en el mercado laboral protegido y no protegido	El Banco Central con los fondos recaudados en virtud de las multas previstas en la ley 24.452 financia la creación de Talleres protegidos y el desarrollo de los existentes, pagando: a) gastos de asistencia técnica b) bienes de capital e insumos, y/o de capacitación El MTSS contrata el seguro de responsabilidad civil, con cargo al FNE	Personas de ambos sexos, en edad laboral, que padezcan una alteración funcional, física o mental, permanente o prolongada que en relación a su edad y su medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral y cuya discapacidad esté certificada por la autoridad de aplicación de la ley 22.431, Dec 498/83 y/o leyes provinciales análogas.	Pueden presentar proyectos entidades comunitarias sin fines de lucro inscritas en el REGICE, de manera individual o conjunta con organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, organismos descentralizados, entes autárquicos, empresas públicas o privadas y ONGs.	Los proyectos deben incluir un plan de desarrollo empresarial evaluado por una entidad de elevado nivel técnico y/o académico. Se adjudica por un sistema de selección continua, en el que se evalúa la viabilidad técnica y económica de los proyectos y el cumplimiento de requisito jurídico institucional. La reglamentación que dicte la SEyCL deberá someterse al Comité Coordinador de Programas para personas con discapacidad
SEyCL N° 414/98		El Programa atiende las solicitudes de los siguientes subsidios: a) Elaboración del plan de desarrollo empresarial (de hasta \$2000); b) Inversión en bienes de capital e insumos (hasta \$1200 por persona con discapacidad en los Talleres de categoría A y de hasta \$900 por persona en los de categoría B y C); c) Asistencia técnica en higiene y seguridad (hasta \$1500); d) Capacitación de gerentes, supervisores y de personal con discapacidad (hasta \$6.000)	Los Talleres en creación podrán incorporar hasta 40 discapacitados. Los existentes: a) hasta 25 los que ya cuentan con 30 personas; b) hasta 20 los que tengan entre 31 a 59 personas; c) hasta 15 los que cuenten con 60 o más personas	Las instituciones que se registren lo hacen en alguna de las tres categorías (A,B,C) según la producción sea de bajo o mediano rendimiento, o un Taller en creación. Deben obtener un Aval institucional de la Comisión Nac. Asesora para la integración de personas discapacitadas, detallándose la documentación a presentar para obtenerlo	Reglamenta el Programa a lo largo de XIII Anexos, donde incluye las instrucciones para elaborar el plan de desarrollo empresarial, el proyecto de capacitación, etc. La evaluación se hace teniendo en cuenta viabilidad técnica, económica y adecuación de precios

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
Programa de Capacitación para un sector o rama de actividad MTSS N° 273/98	Financiar acciones de capacitación laboral que no se encuadren en otros programas		Desocupados y subocupados adultos, trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas;		Asigna recursos y establece que las acciones de capacitación deben contribuir a mejorar la calificación de trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos locales y ser presentadas por al menos dos entidades de representación social diferente, con presencia activa en el sector productivo de la región involucrada
SEyCL 210/98	Las iniciativas de capacitación laboral tendrán como objetivo principal incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra. Su campo de referencia y de realización será el de un específico sector o rama de actividad a nivel regional, provincial o local	El MTSS tendrá a su cargo a) seguro de responsabilidad civil b) becas para viáticos y gastos de manutención de los desempleados que no perciban seguro de desempleo u otras prestaciones previsionales, de \$ 160 por mes, si tienen 15 días o más de actividad de capacitación. c) costo del desarrollo de los cursos, de acuerdo al % de asistencia de los beneficiarios, en dos cuotas d) costo de los servicios de evaluación externa, en caso de contratación Los coejecutores deben entregar gratuitamente el material didáctico, los elementos de seguridad y los elementos propuestos en el diseño para garantizar el cumplimiento de los objetivos.	Personas de ambos sexos que se encuadren en alguna categoría como: a) desempleados adultos y subocupados preferentemente de larga duración, que acrediten experiencia en el sector de actividad; b) trabajadores en actividad de Pymes y titular de microemprendimientos, con experiencia en el sector; c) cuadros directivos y profesionales de Pymes que quieran mejorar o desarrollar competencias de gestión y de desarrollo de microemprendimientos El mínimo es de 15 y el máximo de 25 beneficiarios	Los proyectos deben ser suscriptos al menos por: a) una persona jurídica, que nucleee empresas de un sector o rama de actividad y que posea representación a nivel regional, provincial o local; o un grupo de empresas o una empresa, con las mismas características; y b) una persona jurídica que nucleee a los trabajadores de un sector o rama de actividad, con dicha representación. Asimismo, conjuntamente con ellos podrá suscribirlo: c) una persona jurídica de derecho privado de representación social diferente que acredite su vinculación, experiencia y conocimiento del mercado de trabajo local, con representación, y/o d) los representantes de un programa dependiente de la administración pública nacional pcial. o municipal que pueda complementar la iniciativa de capacitación propuesta.	Los proyectos deben enmarcarse en las siguientes situaciones: a) reestructuración productiva de empresas de un sector por la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales b) reconversión productiva y comercial de actividades económicas tradicionalmente de subsistencia; c) desarrollo de microemprendimientos o actividades de autoempleo demandados desde la actividad productiva local Los proyectos pueden contener uno o más diseños de capacitación, especificar perfiles de ingreso, de egreso, ser de entre 150 y 600 hs reloj y deberán alternar teoría y práctica. Se evalúan en Unidades Regionales (en las que puede estar la CGT) con puntaje teniendo en cuenta viabilidad, razonabilidad del costo y la calidad del diseño técnico. Asigna recursos para cada convocatoria, para el seguro y la evaluación. Prevé sanciones.
DNPE N° 16/98					Aprueba la guía para la presentación de los proyectos
SEyCL N° 191/99					Reasigna recursos a favor de este Programa

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efactor	Otras
Capacitación Sectorial MTEyFRH N° 290/00	Incrementar las competencias y la productividad de trabajadores/as desocupados/as con baja o mediana calificación, a través de la financiación total o parcial de proyectos de capacitación tendientes a desarrollar nuevas competencias laborales, o adaptar las ya adquiridas a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo. Su campo de referencia y realización será el de un específico sector de actividad económica a nivel regional, provincial o local.	Podrá establecerse becas de hasta \$ 140 mensuales para los beneficiarios desocupados	Los proyectos deben ser para desocupados de mediana o baja calificación con experiencia en el sector o bien para trabajadores ocupados titulares de micro, pequeñas o medianas empresas		Los proyectos además deberán contribuir al mejoramiento de la calificación y/o recalificación a partir de la demanda proveniente de diferentes sectores productivos locales, capacitar para el autoempleo o mejora de microemprendimientos productivos regionales; ser presentados por al menos 2 entidades de representación social diferente. Faculta a la SE para que ejecute y reglamente en todos sus aspectos el programa, suscribiendo convenios en caso de ser necesario orientar recursos a necesidades provinciales y sectoriales.
Programa de Capacitación para apoyar el empleo. Res 315/98	Financiar acciones de capacitación laboral que se orienten a contribuir al mejoramiento de la calificación y recalificación de trabajadores		a) Beneficiarios del Programa PROEMPLEO b) Beneficiarios de programas de empleo c) Trabajadores pertenecientes a la región, sector, rama de actividad o empresa que se encuentre en crisis o proceso de reestructuración		Se financia con los recursos asignados al Proempleo en la Res 299/98.
Programa Regional para el Fortalecimiento del Entrenamiento Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (Programa Argentina) Decreto 1521/98	Aumentar la productividad y oportunidades de empleo de las mujeres de bajos ingresos, favoreciendo su participación igualitaria en la formación técnico-profesional, elevando el nivel técnico y la gama de opciones de capacitación, ajustando la capacitación de la demanda del mercado de trabajo.	Recursos del FNE y el BID para: a) Pago de servicios profesionales b) Pago de consultores c) Becas y participantes: incluye el costo de los cursos, materiales didácticos, seguro y asistencia médica y subsidios para los participantes. d) Servicios de apoyo: equipos, suministros e instalaciones e) Publicaciones	Mujeres con hijos menores a 5 años	a) Gobierno nacional, en el diseño y revisión de 45 trayectos de formación técnica-profesional y la realización de estudios b) Instituciones de formación profesional públicas y privadas. c) Sector privado, para la realización de pasantías	Programa regional en el que participan además de nuestro país: Bolivia, Costa Rica y Ecuador.
Acciones de capacitación no encuadrables Res SEyCL 280/97					Destina recursos y reglamenta la forma de presentación de proyectos

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
Especial de Capacitación Laboral MTSS 180/99	Financiar acciones de capacitación no encuadrables en otros programas, que permitan aumentar la empleabilidad de los trabajadores de mayor vulnerabilidad	Pago de: a) costo de ejecución de las acciones de capacitación b) Becas	a) Trabajadores ocupados, en riesgo de pérdida de empleo, o desocupados, que requieran capacitación laboral para mantener los actuales puestos o facilitar el ingreso b) Beneficiarias del Progr. Servicios Com III c) Beneficiarios del Proempleo d) Beneficiarios de otros programas de empleo transitorios		Fija un monto máximo a financiar en cada proyecto y establece que las acciones de capacitación se instrumentarán a través de la firma de convenios con las entidades participantes
SEyCL N° 479/99					Aprueba el circuito de seguimiento, supervisión, fiscalización y régimen sancionatorio

Capacitación con inserción posterior

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efector	Otras
EMPRENDER MTSS 90/96	Promover la instalación de nuevos emprendimientos productivos y/o la ampliación de los existentes, considerando a quienes realicen la mayor inversión en capital humano a través de acciones de capacitación y formación de la fuerza de trabajo	a) Marco legal que permite considerar el período de 3 (excepcionalmente 6) meses de capacitación inicial como no generador de relación laboral alguna; b) seguro de responsabilidad civil con cargo al FNE; c) seguro de salud a cargo de las empresas; d) contribución al pago de las becas con cargo al FNE, cuando la capacitación se realice fuera del puesto de trabajo en instituciones de capacitación aptas. Finalizada la capacitación, las empresas deberán contratar como mínimo al 60% de los beneficiarios por un período no inferior a 1 año, bajo cualquier modalidad. El monto a pagar estará definido en función del % de trabajadores que se contrate.	Personas seleccionadas para realizar la capacitación inicial y que constituirán el nuevo personal de las empresas efectoras	Nuevas empresas, empresas existentes y, en general, empresas que puedan demostrar que están creando nuevos puestos de trabajo y que quieren invertir en la capacitación inicial de quienes constituirán el nuevo personal de las mismas	Cuando una solicitud de adhesión sea aprobada, deberá firmarse un Convenio y se prevén las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento
SEyCL N° 398/97		Para el pago de las becas -que puede ser total o parcial-, la capacitación inicial debe realizarse al menos en un 50% fuera de la empresa, ya sea que la institución de capacitación sea de la empresa o no. La que se dicte en la empresa debe contar con un tutor.	Entiende como capacitación inicial las actividades de formación realizada en el puesto de trabajo y/o fuera de él, previa a la concertación de la contratación laboral de los beneficiarios. El N° máximo de beneficiarios/as a inscribir deberá ser equivalente al número de potenciales trabajadores/as a incorporar No serán beneficiarios/as a quienes estén trabajando o realizando tareas de suplencia de otros trabajadores/as.		Se establece la forma de presentación y aprobación de las solicitudes de adhesión de las empresas, registros que deben llevar y obligaciones de las áreas oficiales intervinientes-
SEyCL 296/98		Las solicitudes se aprobarán cuando: 1) la duración del período de capacitación no sea superior a 3 meses; 2) la empresa se comprometa a abonar a c/u de los beneficiarios, una ayuda económica no remunerativa en concepto de beca, no inferior a \$ 10 por día de capacitación impartido; el seguro de responsabilidad civil de los beneficiarios; contratar, luego de finalizada la capacitación, al 80% como mínimo de los beneficiarios, por tiempo indeterminado; y seleccionar a un % de los beneficiarios de entre aquellos que estén participando de programas del MTSS			Las solicitudes que hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta norma, podrán ser reformuladas para adecuarlas a las presentes

Programa	Objetivo del Programa	Prestación	Población Objetivo	Efactor	Otras
CE (Programa de Capacitación para el Empleo) MTSS 652/96	Contribuir a la inserción laboral de los participantes en los cursos en el sector privado de la economía, a través de acciones de capacitación ocupacional	El MTSS paga: a) el precio de los cursos seleccionados b) una asistencia económica para pagos de viáticos, gastos de manutención de los participantes y para el cuidado de chicos de hasta 5 años en el caso de las madres. c) el seguro de responsabilidad civil d) un incentivo a las empresas que incorporen más participantes de lo ofertado	Personas de ambos sexos, que se encuentren desocupadas o en situación de inminente pérdida de empleo, y que requieran de una capacitación adecuada para el desempeño de una ocupación demandada en el mercado laboral	Personas físicas o jurídicas de carácter público o privado, que hayan obtenido su inscripción en el REGICE (Registro de Instituciones de Capacitación y empleo) del Ministerio y aquellas que ya posean su habilitación por el REGICAP	Las ofertas deberán garantizar la inserción laboral de parte o la totalidad de los participantes de los cursos y se seleccionan por un régimen de concurso evaluándose ese compromiso de inserción posterior, el precio de la oferta y la calidad del diseño.
SEyCL 51/96		El MTSS otorgará como reintegro de los pagos de beca para viáticos y gastos de manutención, un monto de \$8 por jornada de 8 hs. (\$40 semanales) y reintegra el subsidio de \$3 por hijo, \$5 por dos hijos, y \$7 por tres o más hijos, una vez pagados por la ICAP. Esta podrá brindar becas adicionales, proveerlos de comida u otros beneficios, sin que esto genere relación laboral alguna.	Focaliza los cursos en personas de ambos sexos de 25 años o más, que se encuentren desocupados o en situación de inminente pérdida de empleo y que requieran de una capacitación adecuada. Deben tener CUIL y Documento	Personas físicas o jurídicas de derecho público o privado y administraciones públicas, que hayan obtenido su inscripción en el REGICE o que se encuentren habilitadas por el PARP.	Convoca la contratación de 150 cursos para el primer llamado, 200 para el segundo y 250 para el tercero a través de un Reglamento de Concurso para la contratación de cursos de XII Capítulos y III Anexos. Los cursos deben prever capacitación y la inserción posterior bajo cualquiera modalidad, por un plazo igual o superior a las semanas de capacitación, incluir tres módulos (Capacitación, Práctica ocupacional y Orientación para la inserción laboral), y no superar las 26 hs semanas ni las 45 hs semanales.
DNFP N° 1/96					Delega en la Gerencia del PARP la evaluación de las ofertas que se presenten, la cual se llevara a cabo con el instrumento que se Anexa

Programas con los 3 componentes u otros

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efactor	Otras
Retorno al Trabajo MTSS 448/94	Promover la inserción de los beneficiarios del seguro de desempleo en alguna de las modalidades: a) Trabajos de interés social b) Programas de fomento del empleo c) Formación profesional	Los beneficiarios continúan cobrando el seguro de desempleo y tienen derecho a recibir los gastos de transporte cuando participen de la modalidad a)	Desocupados que perciben el seguro de desempleo		
Acciones de fomento al empleo privado y de capacitación laboral, no encuadrables en los programas del Ministerio MTSS 182/97	1) Financiar acciones de fomento al empleo privado que: a) se vinculen a sectores productivos o regiones en proceso de reconversión y/o de emergencia o crisis con impacto en el mercado de trabajo; b) estén vinculadas preferentemente a programas nacionales que otorguen financiamiento y/o asistencia técnica a esos sectores y/o regiones; c) se formulen conjuntamente entre los efectores. 2) Financiar acciones de capacitación laboral que: a) contribuyan al mejoramiento y/o a la recalcificación de los trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos o regiones que acrediten situaciones con dificultades en el mercado de trabajo y b) contengan prácticas formativas sistemáticas en puestos de trabajo asociados a la ocupación para la cual se capacita	La Sec de Empleo y Capacitación deberá: 1) Definir monto y criterios de accesibilidad en las acciones de fomento del empleo; y 2) Brindar asistencia técnica para formular, diseñar y monitorear proyectos de promoción del empleo y de capacitación laboral	En las acciones de capacitación laboral se deberán atender a desempleados adultos, trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas y trabajadores con amenaza de desempleo por situaciones de crisis, de ambos sexos.	En las acciones de fomento al empleo privado se requieren que intervengan las cámaras u otras entidades asociativas correspondientes al sector productivo y representantes del sector trabajador u otra entidad cuyo objeto social sea pertinente a los fines de las acciones promovidas. En las acciones de capacitación laboral se requiere una presentación en forma de proyecto formulado conjuntamente por al menos 2 entidades de representación social diferente, que tengan presencia activa en el sector o región.	Asigna 24 millones al Programa y fija responsables de la reglamentación.

Programa	Objetivo	Prestación	Población Objetivo	Efactor	Otras
Crédito Fiscal Ley 22.317 (1980)	a) Instrumentar un sistema de crédito fiscal destinado a la cancelación de obligaciones tributarias, originadas en gravámenes cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentra a cargo de la Dirección General Impositiva, para quienes sostengan cursos de capacitación aprobados por el Consejo Nacional de Educación Técnica. b) Preservar la continuidad y promover el desarrollo de los planes de capacitación técnica, conforme un medio compatible con el objetivo de aligerar las cargas sociales y que permita cuantificar e integrar este aporte del Estado en el presupuesto nacional.	Emisión de certificados cuyo cupo es establecido anualmente en el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional y asignado por el CONET en función de los costos de los cursos o escuelas, por un monto de hasta 8 por mil de la suma total de los sueldos, salarios y remuneraciones en general por servicios prestados, abonados al personal ocupado en establecimientos industriales, y sin tener en cuenta la clase de trabajo que aquel realiza.	Personas de existencia visible o ideal que posean establecimientos industriales y tengan organizados cursos de educación técnica propios o en colaboración con otras personas, o contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de dicha índole, organizados por asociaciones, instituciones, o gremios, siempre que tales cursos o escuelas estén aprobados por el Consejo Nacional de Educación Técnica.		Los certificados de crédito fiscal pueden ser transferidos por endoso y sólo podrán ser utilizados por sus titulares o en su caso, por los endosatarios para la cancelación de sus obligaciones fiscales. Los importes destinados a cubrir los costos de los cursos o escuelas que sean equivalentes al monto del crédito fiscal asignado, no serán deducibles en la determinación del Impuesto a las ganancias.
Ley 24.624 /95	Introducir modificaciones en el Programa de Crédito, en el marco de la Ley de Presupuesto		Extiende la aplicación para las personas de existencia visible o ideal que desarrollen actividades económicas		Fija el cupo anual en la suma de \$ 48.000.000 y la administración por partes iguales y de manera independiente por parte de los Min de Cultura y Educación y de Trabajo.
Ley 24.938 / 97	Introducir modificaciones en el Programa de Crédito, en el marco de la Ley de Presupuesto	Establece que los certificados correspondientes al cupo administrado por la SEPyme serán asignados en función directa a los costos de los cursos aprobados y al fomento de la capacitación del trabajador Pyme.			Fija el cupo anual en la suma de \$ 36.000.000 y la administración en partes iguales, y de manera independiente, por el Min. De Cultura y Educación y la SEPyme.
Dec 819/98		Emisión de certificados de Crédito Fiscal para capacitación de recursos humanos, capacitación asistida de su personal o adquisición de equipamiento. El monto destinado a la capacitación asistida no podrá superar el 40% del monto general asignado como Crédito Fiscal.	Personas físicas o jurídicas que desarrollen actividad económica, que contribuyan al sostenimiento u organicen cursos de capacitación y que reúnan los requisitos previstos en la normativa vigente respecto a la Pequeña y Mediana Empresa y empresas asociadas o proveedoras de aquellas. Quedan excluidas las que desarrollen actividades financieras, inmobiliarias, corredores de títulos, empresas de seguro privadas de capitalización, entidades de pensión privada abierta y prestadores de servicios profesionales.		Las unidades educativas, empresas, asociaciones profesionales, sindicatos, cámaras y toda otra unidad organizadora de cursos de capacitación y de aplicación técnica, así como los contadores que participen de la emisión de los certificados de crédito fiscal, las empresas participantes y los acuerdos firmados entre las mismas, deben inscribirse en diversos Registros de la SEPyme. Especifica los contenidos que se pueden brindar.

Dec 434/99	Modificar aspectos del Dec 819/98	Aclara que los proyectos deben ejecutarse en un plazo máximo de 12 meses y modifica el modelo de certificado de crédito	Agrega a empresas que tomen a su cargo la inversión, instalación, organización y/o ejecución de centros o actividades específicas para el desarrollo de capacitación integral destinadas al sector de las pequeñas y medianas empresas, o presten asistencia financiera a centros organizados por asociaciones gremiales o profesionales, organizaciones intermedias e instituciones públicas. Además, podrán ser beneficiarios de la capacitación asistida y de la adquisición de bienes destinados a la capacitación los trabajadores, empresarios, emprendedores y/u organizaciones intermedias del sector de las pequeñas y medianas empresas o vinculadas a él.		Es más generalista respecto a los contenidos de la capacitación a brindar
Ley 25.064 /98	Introducir modificaciones en el Programa de Crédito, en el marco de la Ley de Presupuesto	Fija la alícuota para capacitación asignable a las PyMES al 8% del concepto masa salarial bruta.			Fija el cupo anual en la suma de \$ 36 millones y transfiere recursos del ejercicio anterior para ser usados en el 99
Res SEPyme 83/99	Dar un alcance amplio para comprender las distintas modalidades que puede adoptar la cooperación inter-empresaria, a los fines de la capacitación del sector de la pequeña y mediana empresa.-	Se reconocen como gastos los siguientes rubros: a) Honorarios de los instructores, docentes, coordinadores o tutores; b) Material didáctico; c) Adquisición de equipamiento educacional y herramientas imprescindibles para su aplicación directa al proyecto, sus costos de instalación, mantenimiento y reparaciones; d) Insumos para la elaboración de material didáctico y sus gastos de reproducción; e) Gastos de transporte, alojamiento y comida de los instructores, docentes, coordinadores o tutores; f) Aseguradoras de riesgos del trabajo, para los participantes de los cursos; g) Aranceles por la participación en cursos brindados por terceros, de oferta abierta al público.			

<p>Res SEPyME 14/00</p>	<p>Aprobar el reglamento para el llamado a presentación de proyectos, de alguna de las siguientes modalidades: 1. Individual de una Pequeña y Mediana Empresa; 2. Asociativo de varias Pymes; 3. Cesión de cupo de crédito fiscal para capacitación por parte de una Pyme a favor de una o varias Pymes; 4. Cesión de cupo por parte de una Gran Empresa a favor de una o varias Pymes; 5. Cesión de cupo por parte de una Gran Empresa o PyME a favor de un conjunto de pymes que propongan desarrollar una iniciativa asociativa;</p>	<p>En los proyectos de tipo 1: se reintegra un monto máximo del 8% de la masa salarial de los últimos 12 meses y hasta \$ 30.000. En 2: ídem y se reintegra hasta \$ 150.000 por proyecto En 3: ídem 2. Podrán ser cesionarios bajo esta modalidad aquellos clientes exclusivos de la cedente PyME, así como los franquiciados de la misma. En 4: ídem 3 pero no podrán ser cesionarios clientes exclusivos o franquiciados. En 5: ídem, pero cada proyecto deberá estar conformado por al menos 10 empresas o unidades productivas beneficiarias, contemplar un mínimo de 50 hs de capacitación por persona y un mínimo de 30 hs de tutoría y ser ejecutados y coordinados por una Unidad Capacitadora (Universidad, Unidad de Vinculación Tecnológica u organismo público)</p>	<p>Unidades productivas de bienes y servicios que tributen impuestos nacionales, que desarrollen actividades económicas no excluidas taxativamente (como financieras, corretaje, etc.) que no tengan deudas fiscales ni provisionales y que presenten Proyectos de Capacitación para el fortalecimiento de los Recursos Humanos de las Pequeñas y Medianas Empresas en temáticas acordes a sus necesidades.</p>		
-------------------------	--	--	---	--	--

Bibliografía

Altimir, Oscar, Luis Beccaria y Martín González Rozada, "La Distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000, en Revista de la CEPAL, Número 78, Pág. 55 a 87, Diciembre 2002.

Abramovich, Víctor y Courtis Christian, "Futuros posibles. El derecho laboral en la encrucijada", Revista Jurídica. Universidad de Palermo, Año 2, N° I y II, Bs. Abril 1997.

Ackerman, Mario. "Volver al principio, para no retroceder". Ponencia presentada ante el XIV Congreso Nacional de DTySS , realizado en Mar del Plata, los días 15/16/17 de agosto de 2002, con la organización de la AADTySS.

Aguilar Villanueva, Luis, "La Implementación de las Políticas. Antología de Políticas Públicas", Estudio introductorio, vol. 4, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Alujas Ruiz, Joan Antoni, "Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000", Tesis doctoral para optar al título de doctor en ciencias económicas y empresariales, Universidad de Barcelona, en http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-1007102-112357//TOL118A.pdf, Mayo 2002.

Azpiazu, Daniel, "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico", en Azpiazu, Daniel y Hugo Nochteff El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política .FLACSO. Bs. As. 1994

Azpiazu, Daniel, "La problemática (des) regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa", en Azpiazu, Daniel (compilador) La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. FLACSO-Grupo Editorial Norma. Bs As. 1999 a)

Azpiazu, Daniel, "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o rentas de privilegio?", en Realidad Económica N° 164. Buenos Aires. 1999 b)

Banco Mundial, "El mundo del trabajo en una economía integrada". Informe sobre el desarrollo mundial 1995, Washington, Junio 1995.

Barberena Anabela y Santantonio Silvio, "Análisis y evaluación de políticas de empleo: el caso del Proyecto Joven". Buenos Aires. Agosto 1996.

Basualdo, Eduardo, "La cúpula empresaria argentina en los 90", en Realidad Económica N° 168. Bs As, 1999

Basualdo, Eduardo, "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa", Buenos Aires, UNQui-FLACSO-IDEF, 2000.

Beccaria, Luis, "Estancamiento y distribución del ingreso" en Minujín, Alberto (editor) Desigualdad y exclusión, UNICEF-Losada, Bs. As, 1993.

Beccaria, Luis "Estabilización, reformas y el mercado de trabajo urbano en Argentina", en Castronovo Raquel (coord), Integración o Desintegración social en el mundo del Siglo XXI, UNLA y Espacio Editorial, Bs. As, 1998

Beccaria, Luis, "Algunas propuestas de políticas laborales", en Revista Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Año IX, N° 19, pág. 46 a 55, Noviembre 2001.

Beccaria, Luis y Pedro Galín, "Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas", Ed. Fundación OSDE -CIEPP, Colección diagnóstico y propuestas N° 3, Bs. As, 2002.

Beccaria, Luis y Aida Quintar, "Reconversión productiva y mercado de trabajo. Reflexiones a partir de la experiencia de Somisa", en Desarrollo Económico N° 39, oct-dic, pág 401-417, 1995.

Béliz, Gustavo y Jorge Srur, "El otro modelo. Una propuesta de reforma social para la Argentina que viene". Editorial Nuevohacer-Grupo Editor Latinoamericano, Bs As. 1999

Bidart Campos, Germán "Manual de la Constitución reformada", Tomo I, segunda reimpression, Editorial EDIAR, Bs. As. 1998.

Bour, Juan Luis, "Los cambios en la oferta de trabajo", en el Libro blanco sobre el empleo en la Argentina. MTSS, Bs. As. 1995.

Briner, María Agustina y Martín Schorr; Martín, "Principales características e impactos de la "extranjerización" reciente de la economía argentina. Un análisis del desempeño de las grandes empresas transnacionales durante la década de los noventa. Revista Realidad Económica N° 189, Bs As, 2002.

Cárcar, Fabiola, "Políticas laborales implementadas en Argentina y su relación con las grandes empresas", en Nochteff Hugo (ed), "La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente", Flacso, Eudeba, Bs. As, 1998.

Caro Figueroa, Armando, "Rigidez y flexibilidad en el mercado de trabajo argentino", en Flexibilización del mercado laboral y crecimiento económico, Tesis, 1998.

Cavallo, Domingo, "El peso de la verdad. Un impulso a la transparencia en la Argentina de los 90". Ed Planeta, Bs As, 1997

Castel, Robert, "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado", Ed Paidos, Argentina, 1997.

Castellani, Ana, "Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea", Ensayo, 2001.

Cea D´Ancona, Maria Angeles, "Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social." Ed. Síntesis. Madrid. 1996.

CEPAL. OEA. Proposal. Programa Conjunto Sobre Políticas Sociales para América Latina. "Manual. Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales". 1995.

Cetrángolo Oscar y Golbert Laura, Desempleo en Argentina: magnitud del problema y políticas adoptadas, CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural), Serie Estudios N° 8. Mayo 1995 (a)

Cetrángolo Oscar y Golbert Laura, Desempleo y Política en las provincias argentinas, CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural), Serie Notas N° 4. Julio 1995. CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural), 1995 (b).

Chacaltana, Juan y Demis Sulmont, "Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo", trabajo preparado en el marco de la Red de Políticas de empleo, organizada por CIES, en <http://www.consortio.org/cies/html/pdfs/R0003.pdf>, Lima, junio 2003.

Chartzman Birenbaum, Alberto D.G, "Frente a la contingencia del desempleo", Rev. Trabajo y Seguridad Social, UCA, Ed. El Derecho. Julio 1991. N° 7. Pag 593-597.

Chebez, Víctor y Agustín Salvia, "Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento", ponencia presentada en el Seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", Bs. As., 25 al 27 de junio de 2001.

Chiara, Magdalena, "Políticas sociales urbanas", módulo N° 8, del Programa de posgrado en Desarrollo local en áreas metropolitanas, Universidad Nacional de General Sarmiento, en www.urbared.ungs.edu.ar/textos/M%F3dulo%208-Chiara.doc

Consejo Empresario Argentino, "Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en la Argentina". Agosto 1997.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, "Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en la Reforma Social de los Noventa", en Desarrollo Económico, No 154, Vol.39, Julio-Septiembre, IDES, Buenos Aires, 1999.

Crisol Proyectos Sociales-CEDEI, "Evaluación Diagnóstica Programa Trabajar", Bs. As. Setiembre 1997.

Damill, Mario, Roberto Frenkel, y Roxana Maurizio, "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años 9", CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile, julio 2003.

De Luca, Loreta and Bruni, Michele, "Unemployment and labor market flexibility: Italy". Worl Employment Programme, International Labor Office, Geneva, Pág. 185 a 187, 1993.

De Pablo, Juan Carlos. "Empleo y desempleo: el sida de la economía", Suplemento Contexto, No. 350, Abril 23, 1996.

Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, Abril-Setiembre- Noviembre, 1991.

Epoca, Revista argentina de economía política, "El mercado de trabajo argentino de los 90. Flexibilización laboral y desempleo estructural", Año 2 N° 2, Noviembre 2000.

Etala, Carlos, "Derecho de la Seguridad Social", 1ra edición, Ed Astrea, Bs. As. 2000.

Farinetti, Marina, "¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas de reclamo laboral en la nueva democracia argentina", en Trabajo y Sociedad (Buenos Aires) 3° Trimestre. 1999

Fouquet, Annie, "Las políticas públicas de empleo y su evaluación. La experiencia francesa." Conferencia dictada el 28 de noviembre de 1996 en el INAP, en el ciclo de conferencias "Investigación, Tecnología y Empleo", en el Marco del Acuerdo firmado entre el PIETTE/CONICET y la Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP.

Freyssinet, Jacques, "Las políticas de empleo y su evaluación en Europa Occidental". Buenos Aires, PIETTE, Doc de Trabajo N° 4, 1994

Galasso, Emanuela, Martín Ravallion y Agustín Salvia, "Apoyo a la transición del trabajo subvencionado al trabajo en el mercado laboral: experimento aleatorio", en Industrial & Labor Relations Review, Vol 58, Number 1, págs 128 a 142, Octubre 2004

Gallart, Maria Antonia. El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino. CENEP. Noviembre 1999.

Gallart, Maria Antonia (Coordinadora), "Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes". OIT, Cinterfor, 2000.

Gallart, Maria Antonia y Jacinto, Claudia, "La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración en los países del Cono Sur", Estudio realizado dentro del proyecto IIPE -UNESCO, París, 1998.

García Delgado, Daniel, "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 8, Mayo 1997.

Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, "La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem", en Desarrollo Económico, Nro. 143, Vol. 36, Octubre-Diciembre, IDES, Buenos Aires, 1996.

Giordano, Osvaldo, "Políticas sociales en el nuevo contexto económico", Ponencia presentada en el marco del Seminario: "Las nuevas fronteras de la política social", Universidad Austral, Bs. As, 21/11/1994.

Giordano, Osvaldo y Alejandra Torres, "Las instituciones laborales en el contexto de reformas estructurales. Argentina 1989-1996", en "El empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales", FIEL, Cap. 10 y 11, Bs As, 1997.

Giosa Zazua, Noemí B., "Dinámica de acumulación y mercado de trabajo: las grandes empresas, el desempleo y la informalidad laboral en la Argentina de los años 90", en Revista Época, Año 2 N° 2, Nov 2000, Bs. As, Pág. 61-90.

Godio, Julio, "Las políticas laborales de los organismos multi-bilaterales de crédito y su impacto en las relaciones laborales en América Latina", en www.fes.org.ar, Friedrich Ebert Stiftung, Julio 2002.

Golbert, Laura, y Susana Lumi, "El gasto público social en la Argentina. Un análisis de su comportamiento (1980-1994)", Ministerio de trabajo (mimeo), 1994.

Grassi, Estela, Hintze Susana y Neufeld, María Rosa, "Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural", Espacio editorial, Bs. As, 1994.

Husson, Michel, "Du salaire a l'emploi: une relation complexe", La Revue de LÍRES, 1991.

Jacinto, Claudia y Ana Lourdes Suárez, "Juventud, pobreza y formación profesional", Revista Cuestiones actuales de la formación N° 2, Editores Gallart y Bertoncello, RET/CENEP-CINTERFOR/OIT, (1997)

Jimeno, Juan and Toharia, Luis, "Unemployment and labor market flexibility: Spain". Worl Employment Programme, International Labor Office, Geneva, 1994.

Junta de Andalucía. Dirección General de Economía Social y Emprendedores. "Estudio sobre políticas activas de empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados. Proyecto Pioneros 106", elaborado por PriceWaterhouseCoopers, en <http://www.juntadeandalucia.es/innovacioncienciayempresa/pioneros/politica.pdf>, octubre 2004.

Lanari, Maria Estela, "Las políticas de empleo en los países del Mercosur. 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina", en www.observatorio.net, Observatorio del mercado de trabajo del Mercosur.

Llach, Juan y Kritz, Ernesto, "Un Trabajo para Todos. Empleo y Desempleo en la Argentina", Consejo Empresario Argentino. 1997.

Marshall, Adriana, "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 113, n°1, OIT, 1994

- Marshall, Adriana, "Exposición", en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2. 1998
- Martínez, Daniel, "Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina". Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. N° 42 . OIT, 1996.
- Martínez López Muñiz, José Luis, "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la administración pública", en "Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí", Ed. Civitas, Madrid, 1989.
- Martínez Vivot, Julio J. "Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social", 6° edición , Ed. Astrea, Madrid, 1996.
- Monereo Perez, José Luis, "La política social en el Estado de Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización", Revista de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, Julio-Setiembre 1995.
- Montoya, Silvia, "Capacitación y reentrenamiento laboral. Argentina durante la transición". IEERAL-Fundación Mediterránea y Fundación Konrad Adenauer. Diciembre 1995.
- Montoya, Silvia: "Exposición", en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2. 1998
- Monza, Alfredo, "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", en el Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, MTSS, Bs. As. 1995.
- Monza, Alfredo, "El Sector Informal en la Argentina de los '90", en Informalidad y Exclusión Social (Siempre), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- Monza, Alfredo, "Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual", Ed. Fundación OSDE -CIEPP, Colección diagnóstico y propuestas N° 2, Bs. As, 2003.
- MTSS, "Programas Fomento del empleo. Primer balance de gestión". Bs. As. 17 de octubre de 1994.
- MTSS, Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, 1995s.
- MTSS, "Minuta. Propuesta para los programas protegidos", Documento de Trabajo interno, 1995b.
- MTSS, "Situación del empleo, los salarios y los beneficios sociales". 1996a
- MTSS, "La modernización laboral", 1996b
- MTSS, " ¿Qué hacer con el 18,6%?" Julio 1996c
- MTSS, "Componentes de una estrategia contra el desempleo", Proyecto ARG 91/014. Octubre 1996d
- MTSS, "Lineamiento Generales", Coordinación del área de Programas Nacionales de Empleo, MTSS, 1996e.
- MTSS, DNE- Unidad Control de Gestión de Programas de empleo. Programa Trabajar. Perfil de los beneficiarios, "Informe preliminar de avance" y " Segundo Informe de avance", 1996f.
- MTSS, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, "Líneas estratégicas", Documento de trabajo interno, 1996g.
- MTSS, "Informe sobre el Programa de empleo Lanar", Documento de trabajo interno, 1996-7

MTSS, "Características generales de los programas de empleo y capacitación", Folleto de difusión, 1997

MTSS, "Programas y acciones de empleo y capacitación laboral", Folleto de difusión, 1998^a.

MTSS, "Contenido del informe elevado al Banco Mundial", Programa Proempleo, Documento de trabajo interno, Setiembre 1998b.

MTSS, "Estudio de impacto del plan de acción del programa Proempleo en las localidades de Cutral-Co y Plaza Huincul de la provincia de Neuquén", Documento de trabajo, 1998-1999

MTSS, Revista de Trabajo, Noviembre. 1999

MTSS-SEyCL, "Programa de Apoyo a la Reversión Productiva. Informe de seguimiento y evaluación", Feb 1999.

MTSS-SEyCL, "Informe de seguimiento y evaluación del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes –Sub programa de capacitación y orientación laboral-", del 28 de febrero de 1999; MTSS, Revista de Trabajo, nov 1999.

Neffa, Julio C, "Exposición", en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2. 1998

Neffa, Julio C. (Coord), "Proyecto Evolución y determinantes de la persistencia en la desocupación. Un enfoque multidimensional". Programa MECOVI Argentina- Fondo Serie de Investigaciones, 2002.

Neffa, Julio C. (Coord.) "Diagnóstico general sobre el empleo y la generación de ingresos (período 1989-2000) Crecimiento desequilibrado con mayor desempleo precariedad, heterogeneidad y desigualdad. El impacto de los cambios en el modo de desarrollo argentino durante la década del 90", CEIL, PIETTE CONICET, Banco Mundial, 2002.

OCDE, "Labor market policies for the 1990s", Paris, 1990.

OIT, PREALC, "Empleos de emergencia". Chile, 1ra edición, 1988

Piña, Carlos David, Capacitación y empleo en juventud popular: los límites de la planificación. Material de discusión, Programa FLACSO- Santiago de Chile, Número 67, Enero 1985.

PNUD. Programa ARG/96/001/A/01/99

PNUD, Proyecto N° ARG/97/014A/01/99, denominado de "Apoyo al Programa de Empleo Transitorio Trabajar II. Préstamo BIRF N° 4195-AR. Segundo Proyecto de Protección Social."

Ramos, Carlos Alberto, "Las políticas de empleo en Brasil", Documento escrito para la OIT Argentina, en <http://www.observatorio.net/pdfRoot/estudios/brasil.pdf>, octubre 2003.

Rapoport, Mario, "Historia Económica Política y Social de la Argentina (1880-2000)", Bs. As, Ed. Macchi., 2000.

Rehn, Gösta, "Ensayos sobre política de empleo activa", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Economía del Trabajo, Madrid. 1989.

Ricca, Sergio, "Introducción a los servicios de empleo. Manual de educación obrera", OIT, Ginebra, 1995.

Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela, Lapalma Antonio, "Turbulencia y planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado". UNICEF-Siglo XXI, Bs. As., 1990.

Sacristán Romero, Francisco, "Diseño actual de las políticas activas de empleo en la Unión Europea y España", artículo publicado en la Revista de alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en <http://www.uned.es/revista-de-alumnos/articulos/sacristan.htm>, Setiembre 2005.

Sáez Fernández, Felipe, "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España". Revista Papeles de Economía Española, N° 72, pág. 309 a 325, Año 1997.

Salvia, Agustín, "Condiciones de vida y estrategias económicas de los hogares bajo los cambios estructurales. GBA. 1990-1999", en Javier Lindenboim (Comp.), "Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo", Parte 1. Reflexiones y diagnóstico. Cuadernos del CEDEP N° 4, 2000.

Salvia, Agustín y otros (Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social), "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)", en Lindenboim, Javier (comp), "Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1. Reflexiones y diagnóstico. Cuadernos del CEDEP N° 4, 2000.

Salvia, Agustín, "La herencia que supimos mantener e incrementar...Recesión, déficit público, endeudamiento...y algo más". Revista Lavboratorio. Año 3, N° 7, UBA, 2001

Salvia, Agustín, "Segmentación de la estructura social del trabajo en la Argentina. El problema, debate y alternativas de política", en Revista Lavboratorio. N° 9, UBA, 2002

Salvia, Agustín, "Mercados laborales y políticas ocupacionales", en Mercados laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur: estudios nacionales, Ed. Jaime Insignia, Fundación Frederick Ebert, 2002.

Salvia, Agustín, "Políticas y programas de empleo en una década fallida. Asistencia al desempleo y programas activos de empleo, capacitación y formación de capital humano". Informe de avance del Proyecto de Cooperación Técnica OIT/MTSS enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina, Bs. As, Noviembre 2003.

Sánchez, Carlos E., "Crecimiento y ocupación", Ponencia presentada en la XV Convención Nacional de Ejecutivos de Finanzas "Adaptación empresaria a los cambios de la economía mundial", Ushuaia, 8 al 15 de octubre de 1994.

Schorr, Martín y Daniel Aspiazu. "Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias", Revista Realidad Económica Bs.As. Núm. 184, año 2001.

SIGEN - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Programa Trabajar. Informe de Auditoria", Gerencia de Control Sector Institucional y Social. Septiembre y Diciembre. 1996.

Subirats, Joan, "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989

Szretter, Héctor., "Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995", en Costos laborales y competitividad industrial en América latina, Ginebra, OIT, 1997.

Tobes Portillo, Paloma, "El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales", N° 36, Junio 2002.

Tokman, Víctor, "Panorama del empleo en América Latina", en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2. 1998

UNESCO." Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales". Ed FCE, Brasil, 1999.

Valle, Héctor, "Exposición", en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2. 1998

Vázquez Vialard, Antonio, "Derecho del Trabajo y de la seguridad social". Tomo I. 7ma edición. Ed Astrea, Madrid, 1996.

Verdier, Eric, Políticas de formación de los jóvenes y mercado de trabajo. Francia de los '80. Serie Políticas de Formación Profesional INAP (Dirección de Estudios e Investigaciones)/PIETTE del CONICET N° 1. Enero 1997.

Williamson, John, "Latin American Adjustment. How much has happened?", Washington DC, Institute for International Economics, april 1990.

World Bank, "Estimating the benefits of Labor Reform in Argentina", Report N° 15643AR. Jan 31, 1997 (a).

World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$ 200 million to the Argentine Republic for a Second Social Protection Project (Trabajar Program)", Report N° 16507-AR, Jun 2 , 1997 (b).

World Bank, "Red de Protección Social", Préstamo 3957-AR, Abril 1997 (c).

World Bank, "Loan Agreement (Second Social Protection Project) between Argentine Republic and International Bank for Reconstruction and Development", Schedule 2, 1997 (d).