

Empleo, desempleo & políticas de empleo

De las políticas pasivas a las
políticas activas de empleo:
análisis comparativo
(1989-2011)

JULIO CÉSAR NEFFA

10

C E I L



CONICET

ISSN 1853-0257

Nº10/SEGUNDO TRIMESTRE 2012

Empleo, desempleo & políticas de empleo

**De las políticas pasivas a las
políticas activas: análisis
comparativo de las políticas
públicas de empleo (1989-2011)**

PICT 2383/06 MODOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS
ACTIVAS DE EMPLEO EN ARGENTINA (2002-2007)

JULIO CÉSAR NEFFA (COORD.)

10

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Publicación trimestral del CEIL CONICET

En esta serie de documentos, cuya salida se prevé con una frecuencia trimestral, se van a publicar los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos del CEIL del CONICET, que han sido sometidos a un sistema de referato interno, así como presentaciones de ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

© CEIL, 2010-2012

Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires

tel. 4953 9853/4952 7440

e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar

<http://www.ceil-piette.gov.ar>

Director: Julio César Neffa

Equipo editorial: Héctor Cordone, Graciela Torrecillas, Irene Brousse

1. Primera etapa de la Convertibilidad 1989-1999

1.1. El contexto macroeconómico

Una crisis económica sin precedentes, problemas de gobernabilidad y un proceso hiperinflacionario crearon las condiciones para el éxito del Dr. Carlos S. Menem en las elecciones de comienzos de 1989, y ante la dificultad de la situación y los desórdenes sociales generados por el incremento de la desocupación, la pobreza y la indigencia, el presidente Raúl Alfonsín transfirió el poder antes de terminar su mandato.

El nuevo gobierno asumió sin haber tenido tiempo para formular una política económica de acuerdo con la grave situación ni conformar su propio equipo de gobierno dentro del partido justicialista. Los cuadros del nuevo gobierno provinieron de varios partidos políticos de orientación moderada o conservadora y el ministerio de Economía fue encomendado a altos ejecutivos de grandes empresas o profesionales peronistas con esas orientaciones, que adoptaron políticas de ajuste, de restricción al crédito y al uso de los recursos financieros.

Ante sucesivos fracasos de dichas políticas, en 1991 se designa ministro de Economía al Dr. Domingo Felipe Cavallo graduado en una prestigiosa universidad estadounidense, presidente de una fundación de estudios e investigaciones y con una orientación neoclásica pero con ideas innovadoras. Fue él quien propuso la adopción de la Convertibilidad, con una tasa de cambio fijo, -un peso se hizo legalmente equivalente a un dólar-, con el objeto de frenar la inflación, objetivo que se consideraba prioritario y la condición necesaria para volver al crecimiento. Los organismos financieros internacionales no se mostraron conformes con ese tipo de cambio y abogaron por la flexibilidad. Esta política tuvo su primera repercusión en los salarios; para frenar los anteriores procesos de indexación de precios y salarios respecto de la inflación, la ley 1334/91 prohibió incrementar estos últimos, excepto en el caso de acompañarse con un aumento de la productividad, aunque no especificaba la metodología ni los indicadores para medirla. Se fijó el salario mínimo vital y móvil (SMVyM) en 200 pesos/dólares, monto que se mantuvo sin variaciones hasta fines de 2002 a pesar de la inflación. Esa decisión tuvo impacto sobre el resto de los salarios, que frenaron su progresión ante el crecimiento del desempleo.

1.2. Las reformas laborales y la ley Nacional de Empleo

A pesar de la identidad política del gobierno, durante los dos periodos de la presidencia de Menem, se adoptaron una serie de normas legales y previsionales con una clara orientación contraria a la tradición histórica del peronismo y a los postulados fundacionales del derecho del trabajo. Se frenó y retrocedió la progresividad, dando marcha atrás en conquistas históricas; el contexto económico y político hizo que las interpretaciones judiciales de las normas en caso de duda, fallaran a favor de los empleadores y no de los asalariados; se instauraron diversas modalidades legales de flexibilización en cuanto al uso de la fuerza de trabajo y se redujo el costo salarial directo e indirecto al desactivar los procesos de negociación colectiva, reducir los aportes patronales a la seguridad social y prohibir la indexación de los salarios respecto de la inflación; si bien esta se había frenado continuó operando entre puntas durante ambos mandatos. Tales medidas fueron coherentes con la privatización del sistema jubilatorio en beneficio de compañías de seguros (se crearon los fondos de pensión a cargo de las AFJP) y de prevención de los riesgos del trabajo (las ART), empresas cuya lógica de funcionamiento se asentaba en obtener beneficios y evitar la caída de las tasas de ganancia.

Un análisis detallado de dichos cambios de carácter general sobre las diversas instituciones del derecho del trabajo puede estudiarse en otro de los Documentos resultantes de este PICT (Neffa y otros, 2005).

Pero específicamente en materia de empleo, uno de los dispositivos más importantes fue la ley Nacional de Empleo (LNE) promulgada a fines de 1991 luego de un amplio debate, que sirvió de fundamento para la inmensa cantidad de normas laborales mediante las cuales se re-reguló el funcionamiento del mercado de trabajo y de referencia desde entonces para las políticas de empleo hasta nuestros días.

La ley Nacional de Empleo (LNE) 24.013 incorporó varias innovaciones precarizantes y entre ellas el sistema de contrataciones “promovidas”. Las mismas requerían inicialmente su habilitación por parte del ministerio de Trabajo. Se trata de cuatro contratos laborales precarios, de tiempo determinado y objeto legalmente fijado que analizaremos más adelante: fomento de empleo, lanzamiento de actividad, práctica laboral para jóvenes y trabajo-formación. Su “promoción” se caracteriza por la reducción de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social: 50 % para las dos primeras y 100% para las otras y del monto de la indemnización en caso de despido (reducida para las dos primeras e inexistente para las siguientes -art.

38 LNE-). Un análisis más completo de los dispositivos de la LNE que se mencionan a continuación puede consultarse en Neffa y Brown, 2011.

Para poder contratar bajo las modalidades promovidas, el empleador no debía tener deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social, FO.NA.VI., Fondo Nacional del Empleo y asociaciones sindicales. En las empresas o establecimientos en los que se adoptaran las modalidades promovidas de contratación, la asociación sindical correspondiente debía ser informada al respecto por el empleador en el plazo de 30 días, con copia del contrato para el trabajador.

Se intentó la flexibilización desde entonces de diversas maneras: vía modalidades contractuales de tiempo determinado; actividades laborales que no adoptan las modalidades de un verdadero empleo (pasantías, becas, planes de empleo de carácter administrativo, etc.); la modificación del período de prueba (para ampliarlo); un régimen paralelo de contratación laboral; la contratación de trabajos o servicios temporarios o eventuales y por último por la modificación del régimen indemnizatorio, volviéndolo más sencillo, menos burocrático y menos oneroso.

Para disminuir el costo de los aportes y contribuciones patronales que afectaban al salario, en las modalidades “promovidas” se eliminaron rubros del salario bruto que estaban sujetos a aportes y contribuciones (beneficios sociales, prestaciones complementarias, etc.).

Veamos los principales cambios introducidos por la LNE desde 1991.

A modo de síntesis, todas estas modificaciones vulneraban los principios fundacionales del derecho del trabajo y de todas aquellas conquistas de los trabajadores y la sociedad en su conjunto en materia de legislación laboral.

Por expresa mención de la misma ley en sus artículos 106 a 110, se facultó al MTEySS a declarar *la emergencia ocupacional* de sectores productivos o regiones geográficas en situación de crisis, permitiendo la habilitación de estas modalidades contractuales por parte del Estado, sin necesidad de convenio colectivo previo, todo ello durante el período que durara la emergencia. La misma se establecía por períodos reducidos (tres meses como mínimo, pero susceptibles de ser renovados por el mismo plazo).

El artículo 106 estableció que dicha emergencia podía ser declarada “en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas”, mientras que el artículo 107 inc. b de la misma ley indicaba que se aplicaría a estas circunstancias cuando estas tuvieran “repercusión en los niveles de desocupación y subocupación de la zona afectada o cuando superen los promedios históricos locales una vez efectuado el ajuste correctivo de las

variaciones cíclicas estacionales normales de la región”. El art. 110 LE determinó que “los programas se ejecutarán en las zonas de emergencia más altamente pobladas dentro de la zona declarada de emergencia ocupacional, y tendrán prioridad los desocupados sin prestaciones por desempleo”.

Estos convenios debían ser formalizados en instrumentos especiales sujetos a homologación del MTEySS.

Todos los contratos debían celebrarse por *escrito* con *copia* para el trabajador (salvo el de temporada) y para la asociación sindical que lo representara dentro de los 30 días; en el mismo lapso el empleador debía registrarlos.

1.3. Las formas promovidas de empleo

Con la sanción de la ley 24.013 aparecen cuatro nuevas modalidades de contratación:

1. trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo,
2. por lanzamiento de una nueva actividad,
3. práctica laboral para jóvenes, y
4. trabajo formación

En condiciones normales estas modalidades debían ser *habilitadas* por convenciones colectivas de trabajo, pronunciándose dentro de los 90 días desde su convocatoria e instrumentarse por escrito.

Se estableció un límite a la cantidad de trabajadores contratados por medio de estas modalidades (excepto el contrato de trabajo eventual), que nunca podía superar el 30% del plantel total permanente de cada establecimiento. En el caso de ser microempresas se estableció que cuando el plantel fuera de 6 a 25 trabajadores, se admitía un 50%; si era de no más de 5 trabajadores, se aceptaba un 100%, no pudiendo excederse en más de 3 trabajadores; y si el empleador no tenía personal en relación de dependencia, podía contratar bajo esta modalidad a una sola persona.

En caso de que el trabajador acreditara discapacidad conforme a la normativa vigente (ley 22.431, que instaura el sistema de protección integral de las personas discapacitadas) se duplicarán los plazos de los contratos de tiempo determinado y de las cuatro formas promovidas.

Estas modalidades promovidas se transformaban en un contrato de tiempo indeterminado sólo en los siguientes casos:

- a) Por incumplimiento de requisitos sustanciales y formales de las modalidades contractuales.
- b) Por incumplimiento de la disposición de instrumentar el contrato por escrito y de su entrega al trabajador y a la asociación sindical dentro de los 30 días.
- c) Por excederse del plazo máximo establecido para la respectiva modalidad.
- d) No podían contratar bajo modalidades promovidas las empresas que hubieran producido despidos en los últimos 12 meses y debían abstenerse de suspender o despedir colectivamente a trabajadores durante los 6 meses posteriores a la celebración del contrato.
- e) Por celebración sucesiva de contratos de trabajo bajo modalidades promovidas en exceso del plazo máximo autorizado para cubrir un mismo puesto. Pero no se aplicaría esta regla general a los contratos sucesivos de práctica laboral para jóvenes, ni a los contratos sucesivos de trabajo-formación y cuando el trabajador sujeto de la modalidad promovida fuese contratado por tiempo indeterminado en la misma empresa.

El preaviso adoptó características especiales en las modalidades promovidas. En los cuatro casos, se debía avisar con 30 días de anticipación la conclusión del contrato, o en su defecto se debía abonar una indemnización sustitutiva de medio mes de sueldo para contratos con duración menor de un año, y a un mes para contratos de duración superior a un año. Pero la LNE estableció el apartamiento de la regla vigente para los contratos de tiempo fijo, en los cuales según la LCT la carencia de preaviso los transformaba en contratos por tiempo indeterminado (CDI), no haciéndose eco del “principio protectorio” y del “principio de continuidad” del contrato de trabajo, en los que se basa el derecho laboral.

En las modalidades promovidas la extinción sin causa justificada daba derecho al trabajador a las indemnizaciones correspondientes (art. 245 LCT) y otorgaba la posibilidad de reclamar por los daños y perjuicios que justificara haber sufrido el trabajador (haciendo expresa remisión del art. 39 de la ley 24.013 al art. 95 de la ley de Contrato de Trabajo 20.744) excepto en los “Contratos de trabajo-formación” y de “Práctica laboral para jóvenes”.

Los trabajadores contratados bajo cualquier modalidad (promovida y no promovidas) debían ser inscriptos en la obra social correspondiente al resto de los trabajadores de su misma categoría dentro de la empresa, y obtenían su cobertura desde el inicio de su actividad laboral sin período de carencia.

Pero se introdujeron excepciones en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, pues las dos modalidades establecidas para jóvenes, no requerían contribuciones patronales de ningún tipo. En cambio, las modalidades de fomento y de lanzamiento de nueva actividad se beneficiaban con una reducción del 50%.

Disposiciones específicas

Dada la importancia de las innovaciones que introdujeron las reformas laborales flexibilizadoras y en especial la LNE para la creación de empleos, a continuación se analizan las principales disposiciones.

El contrato de tiempo determinado como medida de fomento del empleo era el celebrado entre un empleador y un trabajador inscripto como desempleado en la Red de servicios de empleo que debía crear Ministerio de Trabajo, o que hubiera dejado de prestar servicio en el sector público por medidas de racionalización administrativa.

El plazo mínimo de estos contratos era de 6 meses y no podían exceder de 18 meses, pero a su vencimiento podían ser renovados por un mínimo de 6 meses más.

Los puestos vacantes del establecimiento durante los últimos 6 meses no podían ser ocupados con esta modalidad contractual, salvo que se acordara por convenio colectivo o que la autoridad administrativa lo autorizara a tal fin.

Los beneficios para el empleador consistían en la eximisión de pago del 50% de las contribuciones patronales a la caja de jubilación correspondiente, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, a las cajas de asignaciones de subsidios familiares y al Fondo Nacional de Empleo.

El contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad era el celebrado entre un empleador y un trabajador para la prestación de servicio en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción en un establecimiento pre-existente, lo cual debía constar expresamente en el contrato.

El plazo mínimo del contrato era de 6 meses, su máximo de 24 meses y podía renovarse por períodos de 6 meses como mínimo. Cualquiera fuera la fecha de celebración del contrato, su vigencia cesaría a los 4 años de comenzada la nueva actividad.

El empleador no podía despedir colectivamente a trabajadores de los antiguos establecimientos o líneas de producción durante el año posterior a la celebración de dicho contrato bajo sanción de transformarse los nuevos contratos en los de tiempo indeterminado.

También en este caso los beneficios financieros para el empleador consistían en una reducción del 50% de las contribuciones patronales a la caja de jubilación correspondiente, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, a la caja de asignaciones de subsidios familiares y al Fondo Nacional de Empleo.

El contrato de práctica laboral para jóvenes era el celebrado entre un empleador y un joven de hasta 24 años de edad, con formación previa para aplicar y perfeccionar sus conocimientos. Para la validez del contrato los jóvenes debían ser menores de 24 años al tiempo de celebración del mismo, según el artículo 16 decreto 2725/91. El tiempo del contrato era de sólo un año, no existiendo plazo mínimo, ni máximo.

La acreditación de la formación técnica era otorgada por el ministerio de Trabajo como requisito ineludible para la celebración del mismo, lo cual implicaba la efectiva ocupación del trabajador en tareas adecuadas a su calificación técnica.

A la conclusión del contrato dentro de los 15 días, el empleador debía entregar un certificado que acreditara la experiencia adquirida por el trabajador, que luego debía ser validado ante el ministerio de Trabajo.

La finalización del contrato debida al transcurso del tiempo establecido en él (un año) no generaba ninguna obligación de pagar indemnización por parte del empleador, pero sí a comunicarle el preaviso correspondiente (30 días de antelación o en su defecto medio sueldo en concepto de indemnización).

En el caso de extinción del contrato sin justa causa se debía pagar la indemnización normada por el artículo 245 de ley de contrato de trabajo (que en esa época era un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses).

En este caso, los beneficios financieros para el empleador consistían en quedar exento de las contribuciones patronales a las cajas de jubilación correspondiente, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y a las cajas de subsidios y asignaciones familiares.

El contrato de trabajo-formación es el contrato que se celebraba entre un empleador y jóvenes de hasta 24 años de edad sin formación previa en el

momento de la contratación, en busca de su primer empleo y con el fin de obtener una formación teórico práctica para desempeñarse en un puesto de trabajo.

El plazo mínimo del contrato era de cuatro meses con un máximo de duración de dos años.

El ministerio de Trabajo quedó encargado de formular los planes de alternancia referentes a la formación y al trabajo (teórico-prácticos) que se aplicarían a estos contratos. La prestación de tareas (trabajo) debía realizarse en la empresa y, en cuanto a la formación, ésta podía también ser impartida en el establecimiento siempre y cuando contara con un centro especializado a tal fin y previamente autorizado por el ministerio de Trabajo que en su defecto era el encargado de la formación profesional por medio de los organismos creados a tal fin (para calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores) en donde se debía utilizar entre un 25 y un 50 % del tiempo del contrato para realizar dichas actividades.

La remuneración del tiempo de trabajo estaba a cargo del empleador; la de formación a cargo del Fondo Nacional de Empleo tomándose en cuenta los gastos en que incurriera el trabajador para asistir a dichas clases. En caso de ser onerosos, los cursos quedaban a cargo del empleador, quien estaba obligado luego de la finalización del contrato y dentro de los 15 días, a entregar un certificado donde constara la formación teórico-práctica adquirida por el trabajador, luego validada ante el ministerio de Trabajo.

Igual que en los casos precedentes, los beneficios financieros para el empleador consistían en que quedar exento de las contribuciones patronales a las cajas de jubilación correspondientes, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y a las cajas de subsidios y asignaciones familiares.

La ley 24.013, también regula los contratos efectuados por medio de las empresas de servicios eventuales y en el artículo 75 y siguientes estableció que *"los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los arts. 99 de la LCT y 77 a 80 de la LNE serán considerados en relación de dependencia con carácter permanente, continuo o discontinuo, con dichas empresas"*. El empleador que ocupara trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por la autoridad competente, era solidariamente responsable con aquélla por todas las obligaciones laborales y debía retener de los pagos que efectuara a la empresa de servicios eventuales, los aportes y contribuciones respectivos para los

organismos de la seguridad social y depositarlos en término. El trabajador contratado por medio de una empresa de servicios eventuales quedaba regido por la convención colectiva correspondiente, era representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente prestara servicios en la empresa usuaria. El vínculo del empleado era permanente con la empresa de servicios eventuales, pero eventual con el contratante. El decreto 342/92 reglamentó el funcionamiento de ese tipo de empresas regulando la vinculación entre ellas y los trabajadores.

La LNE reglamentó la actividad de las agencias de empleo eventual (llamadas vulgarmente empresas de trabajo temporario) las cuales proveen de trabajadores a las empresas que los solicitan para la cobertura eventual o temporaria de mano de obra. El *Contrato de Trabajo Eventual* existe cuando la actividad del trabajador se ejerce bajo la dependencia de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, con relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o de exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. Se entiende además que media tal tipo de relación cuando el vínculo comienza y termina con la realización de la obra, la ejecución del acto o la prestación del servicio para el que fue contratado el trabajador. El empleador que ocupe trabajadores a través de *una empresa de servicios eventuales habilitada* por autoridad competente, es solidariamente responsable con aquélla por todas las obligaciones laborales y debe retener los pagos que efectúe a la empresa de servicios eventuales, los aportes y las contribuciones respectivas para los organismos de la seguridad social. Las *empresas de servicios eventuales* deben estar constituidas exclusivamente como *personas jurídicas y tener un objeto único* y sólo pueden mediar en la contratación de trabajadores bajo la modalidad de trabajo eventual. Las violaciones o incumplimientos de las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de las empresas de servicios eventuales debían ser sancionados con multas, clausura o cancelación de habilitación para funcionar.

Durante la vigencia de la *convertibilidad*, el contrato de trabajo a tiempo parcial se incorporó al texto original de la LCT como artículo 92 ter, en virtud del cual un trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día, semana o mes. La nota característica de este contrato es la reducción del tiempo normal de trabajo que, en este caso particular, es inferior a las dos terceras partes (2/3) del tiempo de trabajo habitual de la actividad. Por jornada habitual de la actividad se entiende el tiempo normal de trabajo en el establecimiento. Cabe recordar

que la ley 11.544 establece en su artículo 1º que: “*La duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales...*”. Los trabajadores contratados a tiempo parcial no podían realizar horas extraordinarias, salvo el caso del art. 89 de la LCT -auxilio en caso de peligro grave o inminente para las personas o las cosas incorporadas a la empresa: incendio, inundación¹. Si el trabajador contratado para una jornada de tiempo parcial prestara servicios excediendo la jornada convenida, debía percibir su remuneración por ese trabajo, pero la jurisprudencia estableció que no tendrá derecho al recargo del 50% establecido por el artículo 201 de la LCT.

Según la ley, esta modalidad tiene la particularidad de permitir una o varias de estas alternativas: que el servicio sea prestado todos los días (por ejemplo, dos horas de lunes a viernes); o que el servicio se prestara solo algunos días de la semana, en jornada completa (ocho horas) y/o en jornadas reducidas (tres horas); o que se prestara algunos días del mes, también en jornadas completas (ocho horas) y/o en jornadas reducidas (tres horas).

En el ordenamiento legal argentino no existía con anterioridad ninguna disposición que expresamente hiciera referencia a los trabajadores contratados a tiempo parcial.

Este "nuevo contrato" de trabajo lo es por tiempo indeterminado, pues ha sido incorporado al título III de la ley de contrato de trabajo, manteniéndose vigente el principio general contenido en el artículo 90: “*el contrato de trabajo se celebra por tiempo indeterminado*”. Consecuentemente, rige el período de prueba que reglamenta el artículo 92 bis de la LCT.

Conforme a la ley, la remuneración del trabajador contratado a tiempo parcial no podía ser inferior a la proporcional que le correspondiera a un trabajador de tiempo completo, establecida por ley o convenio colectivo, de la misma categoría o puesto de trabajo.

Para la celebración de este contrato, la ley no imponía forma escrita, por lo que puede formalizarse verbalmente. Pero como en todo contrato, el trabajador debía ser registrado en el libro del artículo 52 de la LCT o en el previsto posteriormente en el artículo 84 de la ley 24.467 y en los organismos de seguridad social.

¹ La obligación de prestar servicios en horas suplementarias podría también extenderse a los supuestos de fuerza mayor que enumera el art. 203 de la LCT -peligro o accidente ocurrido o inminente de fuerza mayor-.

Los convenios colectivos de trabajo podían establecer que los trabajadores a tiempo parcial tuvieran prioridad para ocupar las vacantes a tiempo completo que se produjeran en la empresa.

Por último, en relación con las cotizaciones a la seguridad social y demás que se recaudaran, se reiteró que sería en proporción a la remuneración del trabajador y unificadas en caso de pluriempleo. El trabajador tenía que elegir de entre las obras sociales a las que aporte la empresa.

El Sistema Único de Registración Laboral era el organismo encargado de llevar las estadísticas de las formas promovidas de empleo. La información referida a los beneficiarios de las cuatro formas promovidas indica que entre 1992 y 1995 (cuando todavía funcionaba el sistema único de registración laboral o SURL) la cantidad de contratos dentro las modalidades promovidas de empleo se distribuían según el cuadro N°1.

Cuadro N°1. Cantidad y porcentaje de las formas promovidas de empleo (1992-95)

Fomento de empleo	64.456	34%
Nueva actividad	106.859	56%
Práctica laboral	10.063	5%
Trabajo formación	9.453	5%

Fuente: SURL, 1996.

Posteriormente, la ley 24.465 creó nuevas modalidades promovidas con una mayor tasa de reducción de las contribuciones patronales y no requerían registro en el SURL.

En el último trimestre de 1995, la cantidad de contratos promovidos, distribuidos según las ramas de actividad era aproximadamente la siguiente:

Cuadro N°2. Cantidad y porcentaje de las formas promovidas de empleo (1992-95)

Industria Manufacturera	30,00%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	40,10%
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	8,80%
servicios Comunales y Personales	8,10%
Otras ramas	13,00%

Fuente: SURL, 1996.

1.4. Las políticas específicas de empleo

La ley Nacional de Empleo introdujo otras importantes innovaciones. Por una parte el subsidio por desempleo, de un bajo monto y que para cobrarlo se debían reunir condiciones muy estrictas, razón por la cual nunca superó el porcentaje de 5-8% sobre el total de los desocupados. Por otra parte, creó el Fondo Nacional de Empleo (FNE) y finalmente el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, que durante la convertibilidad funcionó muy poco y de manera irregular, que fijó el salario mínimo en 200 pesos, monto que se mantuvo hasta 2003 durante más de una década sin cambios a pesar de la inflación.

La totalidad de las políticas específicas de empleo adoptadas durante los dos gobiernos del Presidente Carlos S. Menem fueron expuestas y analizadas en el documento Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N° 5 (Neffa y Brown, 2011a) resultante del PICT 2383/06. Sus características se detallan a continuación.

En su mayoría fueron políticas pasivas, es decir, políticas con un horizonte de corto plazo y centradas en la oferta, que no se propusieron crear empleos estables y seguros. Los beneficiarios ocuparon empleos de carácter precario y de duración temporaria en ONGs, entidades de bien público, oficinas provinciales y municipales en las áreas de educación y salud, es decir en la esfera “no mercantil” de la economía, con escasas posibilidades de generar nuevos puestos de trabajo. Esto último tuvo repercusiones para el futuro de

los beneficiarios, porque por lo general el trabajo realizado no les permitía adquirir conocimientos, acumular experiencias y generar competencias que fueran posteriormente demandadas por el sector mercantil.

Las pol se orientaban hacia las categorías más vulnerables de la población inactiva o desocupada en cuanto a su edad, sexo y tiempo de permanencia en el desempleo.

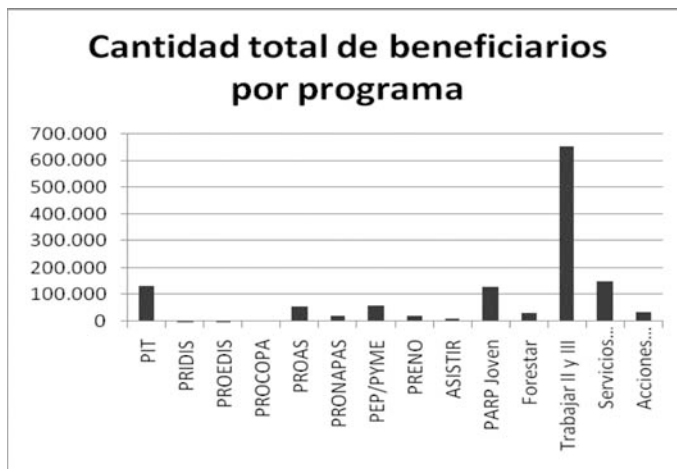
Una parte de sus destinatarios eran desempleados víctimas de los procesos de reconversión productiva, del cierre de empresas y de las privatizaciones, o habían accedido a jubilaciones o retiros voluntarios que en verdad eran despidos negociados.

En nuestra investigación se registraron al menos 40 programas y políticas de empleo en el nivel nacional, pero en su mayoría eran proyectos puntuales que se dirigían a un número limitado de beneficiarios pertenecientes a poblaciones específicas.

El gráfico N°1 da cuenta de la cantidad de beneficiarios de varios programas que se ejecutaron durante el período². En una apretada síntesis, puede decirse que la gran mayoría de los programas no superan los 150 mil beneficiarios, número que resulta significativamente pequeño si se tiene en cuenta eran de alcance nacional. El único que presenta una magnitud más significativa es el Programa Trabajar que, en términos absolutos superó los 650 mil beneficiarios. Pero se debe hacer una reserva en cuanto a esta cifra ya que no siempre se pudo verificar si eran personas diferentes o si al contabilizarlas mensualmente, algunas se repetían.

² Cabe mencionar que no se introdujo la totalidad de los programas de empleo ejecutados durante el período, por no contar con la información necesaria para hacerlo.

Gráfico N°1. Cantidad total de beneficiarios por varios programa de empleo (1989-1989)



Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por Neffa y Brown (2011a).

Los programas y planes de empleo más importantes por su duración y número de beneficiarios fueron el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el PROAS, el PARP, el Plan Trabajar (en sus tres versiones: I, II, y III), los Programas de Emergencia y el de Crédito Fiscal, para compensar los esfuerzos de los empresarios en formación profesional y en algunos casos estimular la terminalidad educativa de sus empleados.

Los programas concentraban su actividad y se movilizaban intensamente en los periodos preelectorales. Como se observa en el gráfico N°2, estas comenzaron a ejecutarse en su mayor cantidad a partir del año 1994 con una gran concentración en el año 1995 (cuando en periodos electorales se ejecutaron alrededor de 11 programas de empleo diferentes) y 1996. El cuadro N°3 muestra los nuevos programas ejecutados; en muchos casos, deben sumarse también los que ya se venían ejecutando en años anteriores, lo cual aumenta la cantidad total por año.

Cuadro N°3. Cantidad de programas ejecutados por año - 1989 a 1999.

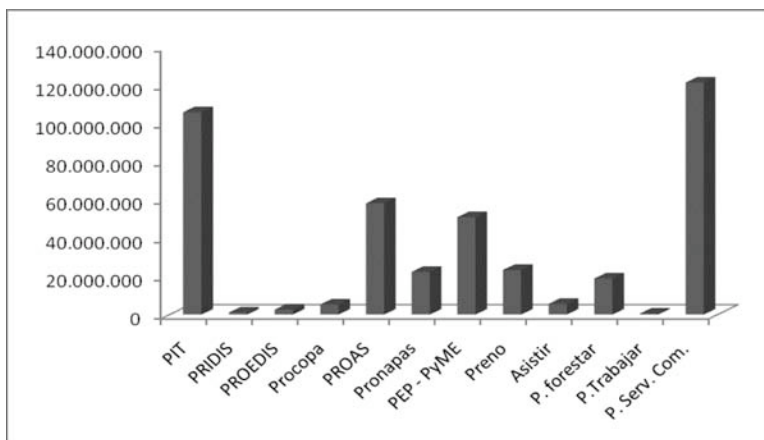
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
3	4	11	8	5	6	2

Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por Neffa y Brown (2011a).

En conjunto, los recursos asignados por el presupuesto fueron reducidos, complementados por los organismos financieros internacionales, el BM, el BID y la OIT, mientras fueron insignificantes los recursos financieros aportados por los empleadores privados.

En relación con el presupuesto, los programas que mayor presupuesto público ejecutaron fueron el PIT y el programa de Servicios Comunitarios. Cabe destacar que uno de los programas más importantes del periodo fue Proyecto Joven (financiado por el BID) del cual no se tienen datos exactos de la ejecución presupuestaria, por lo que no fue incluido.

Gráfico N°2. Presupuesto total ejecutado por varios programas de empleo.
Índice: 1994=100



Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por Neffa y Brown (2011a).

En relación con la proporción del presupuesto ejecutado en programas de empleo con respecto al PBI, según nuestras estimaciones se observa que en promedio, durante la década de 1990 se destinó un 0,0303% del PBI para programas de empleo. El pico máximo se encuentra en 1995 con un 0,0472% y el mínimo en 1999 (0,0174%)³.

Ahora bien, teniendo en cuenta los objetivos de los distintos programas, se podrían vislumbrar dos momentos distintos en las políticas de empleo ejecutadas durante el período de análisis. En el primero de ellos, que iría de 1993/4 hasta 1997, el objetivo principal era generar ocupación transitoria para trabajadores desocupados a partir de trabajo comunitario y social. En una segunda etapa, se dirigía principalmente a aumentar la empleabilidad de los trabajadores desocupados. Dada la orientación del discurso político en ese período se podría decir que se buscaba adaptar la oferta de trabajo a la demanda. Es decir, sobre el supuesto de que la fuerza de trabajo desocupada disponible no estaba capacitada para ocupar los puestos de trabajo vacantes o nuevos, apuntaba a aumentar la empleabilidad de esa mano de obra. Es justamente en esta segunda etapa cuando se puso el acento en la formación, ofreciendo financiamiento calculado según el número de horas y el contenido y disciplina de los cursos; sin embargo los mismos fueron dictados en muchos casos por organismos privados de enseñanza o por consultoras, cuyos objetivos y programas no respondían a necesidades o demandas formuladas por los empleadores para cubrir puestos de trabajo disponibles, sino que fueron diseñados por dichas empresas en función de las calificaciones y competencias de su propio personal.

Teniendo en cuenta los montos de los beneficios mensuales, las contraprestaciones fijadas como condición para percibirlos y las posibilidades de acceder a un empleo, se puede decir que eran más bien programas de asistencia social con finalidad alimentaria (Neffa y Brown, 2011a). Esto también se observa en el muy reducido el número y porcentaje de desocupados varones que accedieron a los mismos. Por lo general dentro de las familias se establecía una división sexual del trabajo en función del escaso monto de los beneficios y de las incompatibilidades fijadas: las mujeres solicitaban el beneficio de los planes de empleo y sociales, mientras que los varones intentaban hacer “changas” o aceptaban empleos no registrados. El número de beneficiarios se incrementaba en vísperas electorales y su designación quedaba en manos de las autoridades públicas locales, poniendo a veces en evidencia objetivos clientelistas y nepotistas.

³ Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por Neffa y Brown (2011a) y por INDEC.

A esto cabe agregar que, con el fin de reducir los costos salariales, creyendo que por ese medio se iba a estimular la creación de empleos y la contratación de nuevo personal, el ministro de Economía D. F. Cavallo estableció temporariamente una sensible reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional. El resultado fue positivo para los empleadores (que redujeron sus costos variables), pero negativo para el sistema de seguridad social por la disminución de los aportes y sin mayor impacto sobre la retención de personal en momentos de crisis y sobre la creación de empleos durante los periodos de expansión. Parece importante señalar que, a pesar del tiempo transcurrido, de su escasa eficiencia para alcanzar los objetivos buscados y de la fuerte disminución de las tasas de desempleo y subempleo que se verificaron durante la post-convertibilidad, dicha medida continua todavía vigente.

En conclusión, este periodo se caracterizó por una alta cantidad de políticas puntuales y específicas con bajo promedio de beneficiarios y montos de presupuesto ejecutados, así como por su corta duración y desarticulación entre las mismas. A esto se le suma la escasez en los esfuerzos de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas para aumentar la empleabilidad, así como del acceso de beneficiarios a puestos de trabajo con garantías de seguridad, estabilidad y buenas condiciones laborales. Los únicos que fueron sistemáticamente objeto de evaluación son los programas que contaron con un financiamiento proveniente de la OIT, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, pero sus resultados no se publicaron.

2. Segunda etapa, el período de gobierno de la Alianza: 1999-2002

El contexto económico se deterioró durante este periodo, debido a la recesión generada desde 1998 como consecuencia del agotamiento del régimen de la convertibilidad. La disminución de las tasas de crecimiento del PIB, de la inversión y de la demanda contribuyeron a incrementar el desempleo y el subempleo, así como la pobreza y la indigencia, generando prolongados y violentos conflictos laborales. Se mostraron ineficaces las políticas de ajuste de orientación neoliberal adoptadas. Luego de sucesivos cambios de ministros de Economía, vuelve Domingo F. Cavallo a ocupar este ministerio, para mantener artificialmente la convertibilidad; pero el déficit de las cuentas fiscales y del comercio exterior, el peso de la deuda externa, las corridas bancarias y la fuga de capitales obligaron finalmente a bloquear las cuentas bancarias. El fenómeno que se conoció públicamente

como el “corralito”, rompía la cadena de pagos, provocando dificultades financieras a las PyMEs y las familias y generó violentos conflictos sociales, que dieron lugar a la represión.

En este corto periodo de gobierno las políticas de empleo fueron menos numerosas que en el periodo anterior, la cantidad de beneficiarios y los montos presupuestarios fueron modestos, pero tuvieron una mayor regularidad (Neffa y Brown 2011b).

La duración promedio de las políticas durante este periodo de gobierno fue como máximo de entre dos y tres años (coincidiendo con la duración del gobierno) y pueden clasificarse en dos grandes grupos. En el primero de ellos se encuentran aquellas políticas que se caracterizaron principalmente por fomentar los micro-emprendimientos productivos; en el otro grupo, las que tendían a un aumento de la empleabilidad. Sin embargo, queda claro que hay un incremento de las políticas tendientes a la entrega del microcréditos para la generación de autoempleo y de micro-emprendimientos, cosa que se distingue de la década anterior.

En relación con el primer grupo, cabe señalar que la mayoría de los micro-emprendimientos fueron ejecutados por parte de ONGs; las solicitudes consistían en la elaboración de proyectos de cierta complejidad, que requerían para describirlos el uso de dispositivos electrónicos, con lo cual el número de proyectos presentados y aprobados se redujo significativamente. Se evaluaban según su viabilidad, prestando atención a su capacidad para generar empleos. Otra característica importante de este periodo en relación con el anterior es el acento que se puso en la dimensión de género (Programas Nosotras, Formujer, DEL, entre otras) especificando que el 60% de los beneficiarios participantes debían ser mujeres.

Dentro del segundo subgrupo, el contenido de los proyectos ponía el acento en la formación profesional para aumentar la empleabilidad de los beneficiarios, con el propósito de facilitar la búsqueda de empleo en la esfera mercantil de la economía (i.e. Crear Trabajo), así como el programa Especial de Capacitación Laboral y el programa de Capacitación Sectorial (estos dos programas se implementaban a partir de la presentación de proyectos de capacitación). También se ejecutaron dos programas que otorgaron créditos para impulsar el crecimiento de las PyME: programa de instrumentos nacionales de apoyo a PyME y Banco Nación. Esto también representó una novedad respecto del periodo anterior, ya que, como ya lo mencionáramos, mientras se impulsó la convertibilidad no se registran programas de empleo tendientes a aumentar la demanda sino más bien la oferta de fuerza de trabajo.

Entre las políticas que continuaron cabe mencionar el plan Trabajar III y el plan de Emergencia Laboral así también como el DEL III, IV y V.

La conflictividad social fue muy intensa en esos años, no solo de los sindicatos y de los movimientos sociales sino también de las clases medias urbanas, afectadas por la recesión y los bloqueos de las cuentas bancarias (“corralito” y “corralón”).

Las innovaciones emergentes coincidieron con un debilitamiento de la intervención del ministerio de Trabajo y una mayor participación del Ministerio de Desarrollo Social en la adopción de políticas con impacto sobre el empleo que contaban con recursos considerables.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, los programas de empleo de este periodo se caracterizaron por un estipendio monetario o subsidio que giraba alrededor de los 150 pesos. En relación con la partida presupuestaria, los montos fueron bajos y el programa que mayor presupuesto ejecutó fue el PEL con 152.000 pesos.

Cuadro N°3. Clasificación de programas de empleo ejecutadas en el período 1999-2003

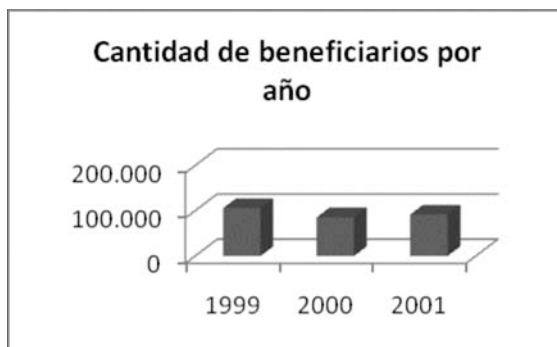
Nombre	Vigencia	Ambito de Aplicación	Perfil de la población	Tipos de acciones	Cantidad de Beneficiarios	Remuneración mensual en \$
CREAR TRABAJO	2000-2003	Nacional	Desocupados mayores de 18 años.	Creación de empleo productivo.	50,000	entre 120 y 200
Desarrollo del Empleo Local III	2000 h/ act.	Nacional	Desocupados con baja calificación laboral.	Creación de puestos de trabajo para la construcción e infraestructura para la comunidad	s/d	entre 100 y 200
EMPLEAR-PYME	2000	Nacional	Empresas con más de 50 trabajadores.	Las Pymes contratan trabajadores con experiencia laboral .	s/d	100
Especial de Capacitación Laboral	2000-2001	Nacional	Trabajadores en riesgo de pérdida laboral.	Capacitación a trabajadores en riesgo de pérdida de empleo	s/d	entre 150 y 200
FORMUJER	2000-2002	Nacional	Mujeres en edad de Trabajar	Capacitación y formación profesional, para aumentar la productividad y las oportunidades de empleo.	750	150
NOSOTRAS	2000- 2001	Nacional	Mujeres en situación de riesgo laboral	Promoción y capacitación, para el desarrollo de emprendimientos productivos	1810	entre 100 y 200
PEL	1999-2003	Nacional	Desocupados mínimo 60 % mujeres, baja calificación laboral y bajos ingresos. Mayores de 18 años	Creación de puestos de trabajo, para la atención de servicios a la comunidad	152,000	200
Segunda Oportunidad	2000-2003	Prov. Bs As	Jefe de familia entre 45 y 55 años y haber sido despedido el último año.	Prácticas laborales para actualizar conocimientos.	11,945	150

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa y Brown, 2011b.

En relación con la cantidad de beneficiarios por año, como se observa en el siguiente cuadro, no hubo grandes variaciones respecto de las tendencias precedentes. Se observan alrededor de 90 mil beneficiarios por año, tomando todos los programas de empleo ejecutados en ese período y dado el lapso, la cantidad de beneficiarios es menor en comparación con el período anterior (1989-1999).

Otra diferencia con el periodo precedente es que fueron más escasas las denuncias de nepotismo y clientelismo.

Gráfico N°3. Cantidad de beneficiarios por año - Períodos de la Alianza (1999-2002).

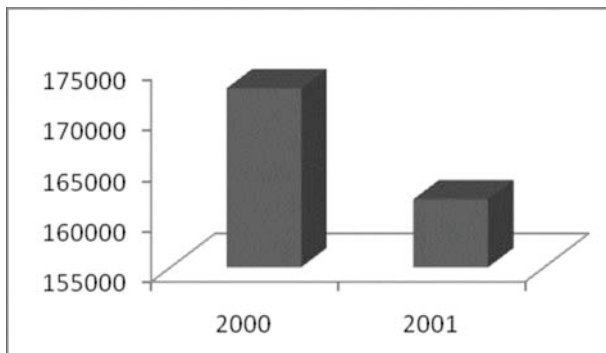


Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa y Brown, 2011b

Cabe remarcar que tampoco en este periodo se llevaron a cabo procesos de evaluación acerca de la eficiencia y la eficacia de las políticas en términos de acceso de los beneficiarios a puestos de trabajo con garantías de seguridad y estabilidad en el empleo y con buenas condiciones y medio ambiente de trabajo.

En relación con el presupuesto ejecutado en programas de empleo durante el gobierno de la Alianza, se observa que la mayor cantidad presupuestaria en programas nacionales, se ejecuta durante el año 2000. Se puede observar que se destinó en promedio, durante esos dos años, un 0,0001% del PBI en políticas de empleo (Neffa y Brown, 2011b).

Gráfico N°4. Presupuesto total ejecutado en programas de empleo por año.
Índice 1994=100



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa, J. C. (dir) y Brown, B (2011b)

3. Tercera etapa: las políticas de empleo durante la posconvertibilidad (2002-2011)

Varios gobiernos se sucedieron en esta etapa. La presidencia provisional del Dr. Eduardo Duhalde, desde inicios 2002 cuando se implementó el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) hasta mayo de 2003; le sucede el gobierno constitucional del Dr. Néstor Kirchner, hasta fines de 2007 y en tercer lugar el de su esposa Cristina Fernández de Kirchner, entre diciembre de 2007 y de 2011. Una de las grandes diferencias con el régimen de la convertibilidad fue el fortalecimiento del Estado, con una orientación crítica hacia el neoliberalismo y al proceso de financiarización, su activa participación como regulador de la economía, la reconstitución de las reservas de divisas en el Banco Central, la instauración de un sistema de regulación administrada del mercado de cambios, y el apoyo brindado al sector industrial y a las PyME.

3.1. Los cambios en el modelo económico

El contexto económico cambió sustancialmente, a partir de la mega-devaluación de la moneda, a comienzos de 2002, cuando se abandonaron las tasas de cambio fija que en virtud de una ley hacían artificialmente equivalente un peso a un dólar. Esta devaluación encareció y frenó en un

primer momento las importaciones industriales e hizo más competitivas las exportaciones de todos los productos, generando inicialmente un considerable y sustentable excedente del comercio exterior por la exportación de productos primarios con poca o ninguna incorporación de valor agregado. Sobre las exportaciones del sector primario, que se beneficiaban con una renta extraordinaria, se aplicaron retenciones considerables con el objeto de evitar el desabastecimiento del mercado interno y el incremento de los precios; de hecho se pasó a un sistema de tipo de cambio múltiple, lo que generó fuertes y prolongados conflictos con los productores agropecuarios que tuvieron repercusiones políticas.

Las retenciones permitieron incrementar los recursos presupuestarios y el excedente fiscal con el cual se financiaron políticas sociales de alcance masivo para frenar el impacto inflacionario, se otorgaron subsidios a las empresas de servicios públicos para retrasar el ajuste de las tarifas en el Gran Buenos Aires, así como compensaciones a empresas para evitar el incremento de precios de varios productos que componen la canasta básica de alimentos; esta política permitió el incremento del gasto público destinado a infraestructura económica.

A partir del *default* y la posterior renegociación de la deuda externa, que logró una quita importante y luego el pago de la deuda al FMI se redujo sensiblemente el peso de la deuda externa sobre el PIB, permitiendo un mayor margen de maniobra durante los años subsiguientes, porque una parte importante de la deuda quedó establecida en moneda argentina.

La “tasa de cambio real competitiva” (TCRC) estimuló el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones -ISI - generando nuevos puestos de trabajo y reduciendo en consecuencia el desempleo y el subempleo. El proceso de ISI conjuntamente con el progresivo incremento de los salarios reales, provocaron un incremento de la inversión y del consumo de todo tipo de bienes, con lo cual creció notoriamente y de manera sostenida el PIB, con excepción del año 2009, por el impacto de la crisis internacional.

3.2. Las reformas laborales

De manera progresiva, por leyes y decretos, así como acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, se fue reformando el conjunto de las normas flexibilizadoras de gestión de la fuerza de trabajo, adoptadas para beneficiar a los empleadores durante la vigencia de la convertibilidad y se frenaron las tendencias a la reducción de los salarios reales, a la moderación salarial y al

deterioro de la distribución funcional del ingreso. El salario mínimo vital y móvil, que entre 1991 y 2002 había quedado fijo en 200 pesos (o dólares), creció de manera sustancial desde 2003 y muy por encima de las tasas reales de inflación. Pero si bien se lograron progresos en materia de ingresos salariales, el proceso inflacionario, que se aceleró desde fines del 2006 impidió un cambio más sustantivo.

En materia de seguridad social las reformas más importantes fueron: la renacionalización de los aportes previsionales, reinstaurándose el sistema único de reparto; la moratoria previsional incrementó sensiblemente el número de los jubilados incorporando a trabajadores que por estar desocupados no habían hecho a tiempo sus aportes o que habían sido víctimas de las altas tasas de falta de registro de la década de los 1990; las pensiones no contributivas que beneficiaron a personas de sectores muy vulnerables o con discapacidad; el sensible aumento del monto de las jubilaciones y pensiones mínimas y la decisión de proceder dos veces por año a su actualización para compensar el impacto de la inflación.

Las numerosas y sustanciales reformas de las normas laborales y previsionales adoptadas durante la post-convertibilidad fueron analizadas en Neffa y Brown, 2011c.

3.3. Las políticas sociales y de empleo

Las principales políticas realizadas por la secretaría de Empleo del MTEySS y por extensión las que puso en marcha el ministerio de Desarrollo Social desde 2002, pueden incluirse de manera amplia entre las políticas activas, ya que en principio implican una contraprestación como condición para recibir el subsidio. Alejandro Enrique⁴ las clasifica de la siguiente manera:

- ✓ políticas y actividades de transferencia directa de ayuda económica a personas e instituciones,
- ✓ programas centrados en la formación profesional,
- ✓ fortalecimiento del servicio público de empleo, y
- ✓ actividades del ministerio de Desarrollo Social.

⁴ Enrique Alejandro: documento sobre políticas de empleo. Fotocopiado, sin fecha.

3.3.1. Programas de transferencia directa

Desde 2002 estos programas han beneficiado a más de 3.500.000 personas.

El Programa Jefes de Hogar (PJJHD) creado mediante el decreto 565/02, comenzó siendo una política pasiva de contenido social, pero transcurridos los primeros meses, se llevaron adelante modificaciones al programa original, en las cuales la “activación” de desocupados ocupó un lugar de preeminencia. En sus inicios la percepción del beneficio estaba condicionado al cumplimiento de compromisos de carácter educativo y cuidados de la salud de los hijos, pero con el transcurso del tiempo se incorporaron contraprestaciones en trabajos públicos de utilidad colectiva que se debían llevar a cabo en el orden local, o en diversos niveles y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se incluyó también la terminalidad educativa y la participación en cursos de formación profesional, aunque fue muy reducido el porcentaje de los beneficiarios en esa condición.

De manera amplia el PJyJHD podría considerarse una “política pasiva activada”. Desde el año 2006 se propuso la transferencia de los beneficiarios al Plan Familias, a cargo del ministerio de Desarrollo Social, y al Seguro de Capacitación y Empleo, a cargo del ministerio de Trabajo.

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) es un programa que se propone atacar las causas del desempleo o subempleo que afecta a trabajadores beneficiarios del PJyJHD mediante acciones de terminalidad educativa, formación profesional, apoyo a los desocupados y de intermediación laboral para acercar los desocupados a las empresas demandantes de fuerza de trabajo. Se creó por decreto 336/06 con la finalidad de fomentar la *activación de los beneficiarios del PJJHD*. La particularidad que distingue al SCyE del PJyJHD es instituir un seguro no contributivo durante un plazo de 2 años que asegura la percepción del beneficio económico cuya base es de \$ 225 (y no \$ 150 como el PJyJHD) más prestaciones no financieras de orden formativo, así como una vinculación con el mercado de trabajo y apoyo a la inserción por cuenta propia o en relación de dependencia. Podría considerarse que históricamente, el SCyE es la primera política activa.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se enfoca a la inclusión socio-laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años, brindando apoyo para la terminalidad de estudios, la adquisición de calificaciones por medio de cursos de formación profesional, estimulando la búsqueda e inserción laboral, las iniciativas de autoempleo y las prácticas calificantes. El pilar principal del programa es el incremento de la *empleabilidad* de los jóvenes. La gestión de este programa está a cargo de los servicios municipales de

empleo. El monto de la asignación económica supera la del PJyJHD y está condicionada a la participación de los beneficiarios en las diversas actividades del programa.

El Programa de Empleo Comunitario (PEC) atiende problemas de empleo de nivel local con carácter transitorio y promueve la participación de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en proyectos que mejoren su empleabilidad y provean de inserción laboral. Se gestiona mediante proyectos presentados por municipios y ONG e incluyen actividades formativas en empresas productivas así como en la construcción, y desarrollo de proyectos de contenido social o generación de unidades económicas, entre otros.

El Programa de Inserción Laboral (PIL) está dirigido a desocupados, pero mediante incentivos de carácter monetario a los empleadores (para completar los salarios por lo menos hasta alcanzar el SMVyM), lo cual de hecho constituye un subsidio a la contratación en el sector privado. Contribuye a la creación de empleos tanto en relación de dependencia como por cuenta propia, así como de empleos precarios en el sector público. Están invitados y habilitados a participar en el mismo principalmente los beneficiarios del PJyJHD, el SCyE y el PEC que pueden recibir una ayuda económica durante un período de 12 meses para trabajar en el sector público, en tanto que para el sector privado este plazo es de 6 meses, con posibilidad de extenderlo a 9 meses para trabajadores mayores de 45 años. El empleador se hace cargo del monto complementario necesario para alcanzar el salario de convenio que correspondiese, más las cargas sociales proporcionales y varias normas complementarias incrementaron los montos del aporte del MTEySS para promover el acceso a un trabajo estable. En el caso del PIL Autoempleo, se paga en una sola cuota el monto total de los beneficios para implementar proyectos de autoempleo. El PIL, que promueve el acceso al empleo de trabajadores con alguna discapacidad, prevé pagar durante 9 meses un subsidio para completar el salario que debe abonar el empleador hasta alcanzar el salario básico de Convenio colectivo o al menos el SMVyM.

Otra política activa que va en el mismo sentido es la del pago de 150 pesos mensuales y asistencia técnica a los trabajadores de los *Talleres protegidos productivos a cargo de ONG*.

El Programa de Entrenamiento para el Trabajo se dirige a los beneficiarios del SCyE y del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo insertos en el Estado y en empresas privadas otorgando un subsidio durante hasta 12

meses para aumentar su empleabilidad y crear las condiciones para acceder a un empleo estable; financia hasta \$ 5.000 en insumos y herramientas.

El *Programa Sostenimiento del empleo frente a la emergencia climática* consiste en el otorgamiento de ayudas económicas a las empresas de entre \$ 150 y \$ 200, por un lapso que va de los 4 a los 6 meses que se computa como parte del salario, a trabajadores permanentes empleados por pequeños productores de viña y contratistas de esa actividad.

El *Programa Sostenimiento del empleo a pequeños productores rurales* otorga un subsidio dirigido a pequeños productores de zonas rurales declaradas en emergencia agropecuaria por una duración de hasta 6 meses.

El *Crédito Fiscal por Capacitación* es un programa que otorga un subsidio por montos variables destinado a lograr que los empleados de empresas o beneficiarios de talleres protegidos mejoren sus competencias laborales mediante la capacitación; asimismo permite a las instituciones de formación profesional la adquisición de equipamiento nuevo. Las PyME pueden financiar proyectos de capacitación y de terminalidad educativa por el equivalente al 8% de la masa salarial y las grandes empresas sólo por el 8% (ocho por mil) recibiendo certificados de crédito fiscal; excluyen los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social.

El *Programa de Recuperación productiva (Repro)* está orientado a trabajadores del sector privado en situación de riesgo de pérdida de empleo debido a cuestiones propias de la actividad o decaimiento del sector o región geográfica. Consiste en una ayuda económica a los trabajadores registrados de hasta \$ 600, como parte de la remuneración que corresponda según convenio, mientras la empresa debe hacer los aportes a la seguridad social.

El *Programa Nacional de Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y la Microempresa* tiene como objetivos la creación y mantenimiento de fuentes de trabajo en unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores. Contempla el aporte de asistencia técnica (gestión, legal, técnica, productiva etc.) para la empresa y financiera para los trabajadores.

El *Programa Herramientas por trabajo* brinda apoyo a trabajadores asociados para la adquisición de herramientas y materiales destinados a la implementación de un proyecto productivo. Pueden acceder a esta línea beneficiarios de los programas PJHD, SCyE, PEC y PJMyMT. Se requiere para la aprobación el aval institucional del municipio y, mientras dura esa actividad, se mantiene la percepción del beneficio monetario

correspondiente al plan de empleo del cual sean beneficiarios los integrantes del proyecto.

El plan de *Profesionalización y jerarquización del servicio doméstico y actividades afines* está dirigido a trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico, especialmente beneficiarios del Programa Jefes de Hogar o del Seguro de Capacitación y Empleo. Según el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleadas de Servicio Doméstico, el empleador puede deducir por este concepto hasta \$9.000 de su declaración jurada del impuesto a las ganancias.

El *Pago Único Seguro por Desempleo* impulsa la inserción de desocupados asalariados por medio del financiamiento de iniciativas individuales y asociativas de autoempleo siempre que hayan aprobado un plan de negocios.

El *Programa Empleo Transitorio en Obra Pública Local - "Trabajadores Constructores"* tiene como población objetivo a beneficiarios del PJyJHD, SCyE, programas de empleo y trabajadores desocupados. Se facilita la inserción de trabajadores desocupados en obras públicas locales, dotándolos además de entrenamiento laboral. Las obras de construcción se realizan en el marco de un "Plan de Obra", que cada organismo responsable diseña, que debe ejecutarse en terrenos de propiedad de un organismo estatal. Allí trabajan y se capacitan los participantes. Las instituciones participantes reciben financiamiento para la compra de materiales y herramientas. Los trabajadores reciben formación integral en aspectos técnicos relacionados con los rubros de albañilería en general, construcciones sencillas de hormigón armado y formación en seguridad e higiene laboral con asistencia de un tutor.

El *Programa de Desarrollo del Empleo local V* fue creado para brindar ocupación transitoria en zonas de mayor vulnerabilidad social, donde se llevan a cabo obras de infraestructura económica o social. Pueden participar trabajadores desocupados (en jornadas reducidas) que no perciban prestaciones previsionales ni sean beneficiarios de políticas de empleo o sociales. Permite a los beneficiarios mejorar sus calificaciones como trabajadores y sus condiciones de empleabilidad, aumentando sus posibilidades de inserción laboral. Es responsabilidad del organismo a cargo, la selección de los beneficiarios, el pago de la ayuda económica, la provisión de los insumos y herramientas necesarios para la ejecución de los proyectos, la capacitación de los beneficiarios de acuerdo con las tareas que realicen, la cobertura de salud durante el plazo de vigencia de los proyectos

y la contratación de un seguro de responsabilidad civil. Pero no se genera una relación salarial.

El *Fortalecimiento de entramados productivos* otorga subsidios a proyectos diseñados por los municipios, para apoyar y fortalecer proyectos de tramas productivas locales densas en microempresas o pequeños productores, conformando centros de servicios a la producción o proyectos productivos asociativos.

3.3.2. *Los diversos programas de formación profesional*

La certificación de competencias laborales, es una iniciativa cofinanciada con fondos del préstamo BIRF7474-AR, relativo al desarrollo de un sistema de formación continua. Ha beneficiado a numerosas organizaciones sindicales que se han asociado al ministerio de Trabajo para llevarlo a cabo.

El *Fortalecimiento de instituciones de formación profesional* consiste en la evaluación, elaboración de un diagnóstico y redacción de un informe con recomendaciones en función de los parámetros descritos por el referencial de requisitos de gestión de calidad. Proporciona asistencia técnica para desarrollar planes de mejora de las instituciones, así como auditoría para la certificación de calidad de la gestión mediante organismos especializados.

El *Programa de apoyo a la formación sindical* está dirigido a asociaciones sindicales constituidas conforme a la ley 23.551. El MTEySS les brinda asistencia técnica y financiera para el desarrollo de actividades de formación sindical respetando la autonomía sindical y fomentando la participación de las asociaciones sindicales en la financiación de las acciones.

El *Programa de formación para el trabajo* se dirige a la PEA mayor de 18 años, desocupada, con niveles incompletos de la escolaridad obligatoria, y preferentemente a participantes en planes y políticas de empleo. Su objetivo es mejorar la empleabilidad de la población destinataria, mediante la certificación de estudios formales y de la formación profesional.

El *Programa sectorial de formación para el trabajo* consiste en acciones de formación profesional que se implementan por medio de acuerdos con los representantes de los empresarios y de los trabajadores de cada sector de actividad (cámaras y sindicatos), quienes en el marco del “diálogo social”, definen y consensuan las políticas de formación profesional necesarias para el sector.

El *Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo* está dirigido a trabajadores desocupados con discapacidad, que requieran adquirir competencias o mejorar condiciones para conseguir empleo y a trabajadores sub-ocupados con discapacidad que requieran nuevos saberes para lograr mayores niveles de empleabilidad.

El *Programa de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de producción* está destinado a brindar una ayuda financiera de \$ 150 mensuales a discapacitados que forman parte de los talleres protegidos productivos que funcionan en ONG.

El *Programa regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega. Programa Agora*, brinda capacitación para trabajos en forma particular en informática y telemarketing; apoya a microempresarios: asesoramiento, capacitación, equipamiento e insumos; y contribuye a la creación directa de puestos de trabajo mediante una red de quioscos atendidos por personas con discapacidad visual.

3.3.3. El fortalecimiento del servicio público de empleo.

Este programa tiene sus antecedentes tanto en la ley nacional de Empleo 24.013 como en el Convenio Internacional del Trabajo 88 de 1948. La Dirección de Servicios de Empleo de la secretaría de Empleo del MTEySS tiene como objetivo primordial apoyar técnicamente la constitución de una red de servicios de empleo en todo el territorio del país, que cumple una serie de funciones tales como apoyo a la búsqueda de empleo; orientación laboral; colocación o intermediación laboral; orientación para emprender un trabajo independiente; derivación de los buscadores de empleo a instituciones educativas y/o actividades formativas, a servicios sociales, al seguro por desempleo y a otros programas; información a empleadores. En la actualidad (2011), la red esta compuesta por más de 350 servicios municipales de empleo.

3.3.4. El ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Este ministerio lleva a cabo desde 2003 una política de empleo complementaria: el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "*Manos a la obra*" tiene como objetivo global conseguir un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la

calidad de vida de las familias. Está orientado prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social para que lleven a cabo experiencias socio-productivas. Sus actividades comprenden: apoyo económico y financiero a emprendimientos y encadenamientos productivos, a la producción y a la comercialización; fortalecimiento institucional, tomando en cuenta las actividades socio-productivas desde una perspectiva local, en el marco de políticas sociales de asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción en los proyectos de la economía social.

Por otra parte, para hacer frente a la dramática situación social provocada por el desempleo, el subempleo, la pobreza y la indigencia, así como el trabajo no registrado, la informalidad y el empleo precario, desde el ministerio de Desarrollo Social se promovieron vigorosas políticas sociales que beneficiaron a gran cantidad de personas situadas en los grupos más vulnerables: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias, la moratoria previsional, las pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo. Esas políticas de transferencia monetaria de ingresos contribuyeron a reducir fuertemente la indigencia y en un menor nivel la pobreza y aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

3.3.5. El plan “Argentina trabaja” (programa de cooperativas sociales)

Este es uno de los planes más relevantes, tanto por la magnitud de sus beneficiarios como por el estatuto profesional que éstos adquieren.

Recordemos que en Argentina a fines de 2009 estaban registradas en el INAES unas 20.730 cooperativas, 10.705 de ellas cooperativas de trabajo. En 2006 existían 3.059 cooperativas de trabajo en la provincia de Buenos Aires y 1.033 en la Capital Federal. Esta situación cambia sustancialmente desde fines de 2009.

En agosto de ese año, la presidenta de la Nación dio a conocer el *programa Cooperativas sociales*, que se propuso generar 100.000 empleos mediante cooperativas constituidas primeramente en el conurbano bonaerense, dado que allí se registraban las tasas más elevadas de desempleo, pobreza e indigencia. Dichas cooperativas tenían como finalidad generar empleos transitorios para realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas,

arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc.). Se estimó en el momento de la creación que cada cooperativa iba a reunir entre 50 y 70 personas.

La gestión del plan quedó en manos del ministerio de Desarrollo Social. El gobierno, por intermedio del ministerio de Planificación e Infraestructura Social haría los aportes al municipio para gestionar la actividad, comprar los insumos, herramientas de trabajo, dispositivos de seguridad, ropa de trabajo, etc. Las cooperativas tienen dos años de exención impositiva.

Estas nuevas cooperativas de trabajo argentinas tienen algunas especificidades en relación con las que existieron tradicionalmente; en este caso, la iniciativa provenía del estado y en lugar de solicitar la libre adhesión, los socios serían invitados o seleccionados por las autoridades municipales o los responsables de movimientos sociales. En un primer momento, los movimientos sociales que tomaron la iniciativa de crearlas eran políticamente afines al gobierno, pero posteriormente movimientos de izquierda reivindicaron, con movilizaciones, poder constituir cooperativas e incorporar a sus miembros y dirigir las, logrando relativos éxitos.

En lugar de distribuir excedentes a los cooperativistas –como establece la teoría cooperativa tradicional- (un adelanto mensual del retorno como participación económica de los socios y al final del año una parte del excedente en función del trabajo realizado), se fijó de antemano una suma de dinero mensual en concepto de sueldo. Para cobrarlo, los socios de estas cooperativas deben anotarse como monotributistas sociales y hacer el aporte correspondiente, con el cual el “sueldo” neto facturado será de \$1.240.

La norma que da origen a esta modalidad no brinda mayores precisiones acerca de los órganos de gobierno de la cooperativa. Establece que cada cooperativa tendrá un presidente, un secretario y un tesorero. Un coordinador general, designado en acuerdo con el MDS y las autoridades locales, organiza las tareas de los miembros, tareas que normalmente hubieran estado a cargo de los empleados municipales.

En lugar del consejo de administración electo por los socios, son las autoridades municipales o las agrupaciones sociales quienes asumen la tarea de organizar las cooperativas, condicionando las decisiones a tomar, limitando la autonomía, la independencia y el control democrático de los socios.

Los gobiernos locales son los que establecen la reglamentación interna de cada cooperativa en cuanto al proceso de trabajo, días y horarios de labor y la modalidad de su ejecución. Durante el período inicial, la fiscalización de

estas cooperativas está a cargo de los intendentes y de personal del ministerio de Desarrollo Social, en vinculación con los centros integradores comunitarios mientras que las demás son fiscalizadas por el INAC.

* * *

Este periodo presenta características propias muy relevantes en comparación con los dos períodos anteriores.

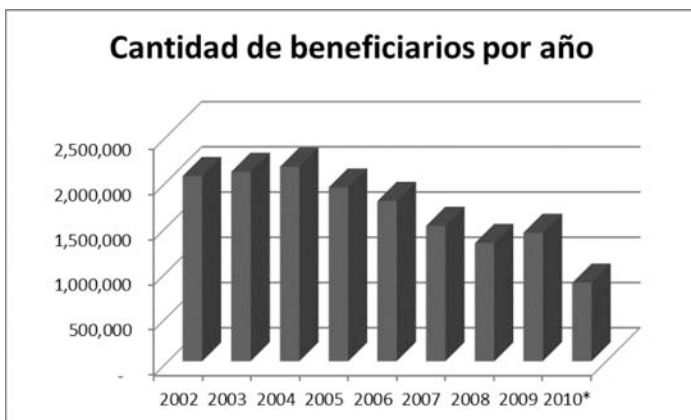
El incremento de la cantidad de beneficiarios de los planes y políticas y de los montos presupuestarios, la adopción de las primeras políticas activas de empleo y la creciente intervención reguladora del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por medio de las oficinas municipales de empleo y del ministerio de Desarrollo Social, contribuyeron en un contexto de fuerte crecimiento económico a reducir el desempleo y el subempleo, así como los más graves desequilibrios cuantitativos y cualitativos entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo.

En términos del tipo y de la cantidad de políticas de empleo implementadas se podrían señalar varias novedades comparando con las políticas de periodos anteriores. Por un lado, la novedad que constituyó la incorporación de varias políticas activas de empleo. Muchos de los programas de empleo, tales como el PJyJHD, el PJMyMT, el SCyE establecieron condiciones de contraprestación por parte de los beneficiarios, ya sea mediante una práctica laboral en empresas privadas o en organismos públicos, o la asistencia a establecimientos escolares para concluir estudios primarios o secundarios, a talleres y cursos de capacitación.

Por otro lado, y en relación con el aspecto cuantitativo en este periodo se redujeron y concentraron las políticas de empleo con un mayor presupuesto, tuvieron una prolongada duración en el tiempo y fueron objeto de un mayor seguimiento. Comparativamente, los programas de empleo del período 1989-1999 fueron numerosos, de corta duración salvo algunas excepciones mencionadas en la primera sección y fue reducida la cantidad de beneficiarios.

Como se puede observar en el gráfico N°5, la cantidad de beneficiarios por año es mucho mayor a la que presentan los períodos anteriores, pero su número fue disminuyendo a medida que se generaban nuevos puestos de trabajo y se reducía el desempleo:

Gráfico N°5. Cantidad de beneficiarios por año - Período de la post-convertibilidad - años 2002-2010



Fuente: elaboración propia en base al anexo estadístico de Neffa, J. C.(dir) y Brown, B. (2011).

*Período enero-Julio

En la elaboración del gráfico se incluyen a beneficiarios de los siguientes programas: PJyJHD, PJMyMT, DEL, PEC, SCyE y REPRO.

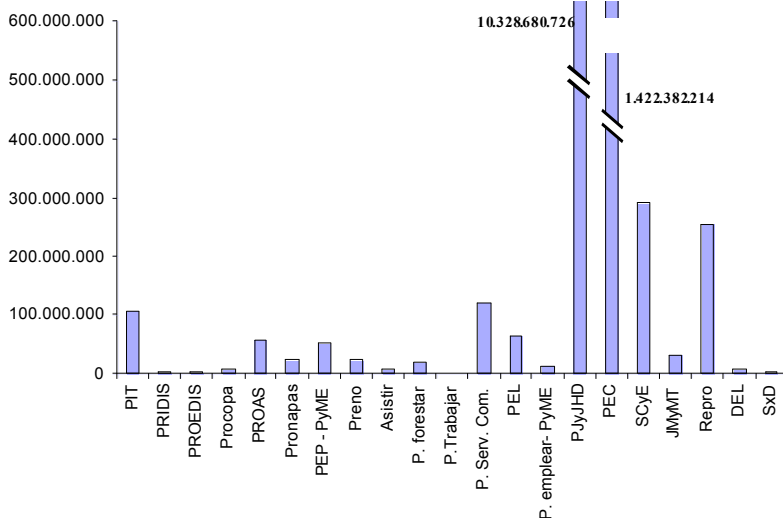
En relación con el presupuesto ejecutado, durante este período representó un 0,4505%⁵ del PBI en programas de empleo, suma significativamente distinta de la de los períodos anteriores (0,0303% y 0,0001% respectivamente)

Como se observa en el gráfico N°6 (toma en cuenta el presupuesto total de todos los programas⁶ desde 1989 hasta 2000) los programas que más presupuesto ejecutaron fueron los que se llevaron a cabo durante el período de la post-convertibilidad. Entre ellos se destaca el PJyJHD y el PEC. Cabe destacar que muchos de los programas implementados en este período, como el PJMyMT, ejecutaron un presupuesto público reducido debido a que son programas nuevos.

⁵ Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa y Brown 2011b y por INDEC.

⁶ De los que se cuenta con datos.

Gráfico N°6. Ejecución presupuestaria total por programa de empleo - comparación entre períodos - 1889 - 2010. Índice: 1994=100



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa y Brown 2011a; 2011b y 2011c.

Finalmente, cabe señalar la importancia que se ha dado durante la posconvertibilidad a la generación de una amplia red de oficinas municipales de empleo (más de 350 en la actualidad). Esta red ha adquirido importancia pues sirve de vinculación entre los beneficiarios y la secretaría de Empleo. Ha contribuido a la ejecución de los distintos programas y, en muchos casos, ha servido de intermediación entre la demanda y la oferta de empleo.

Durante la posconvertibilidad y como efecto combinado del fuerte crecimiento del PIB, del saldo positivo del comercio exterior y de las cuentas fiscales, de las políticas económicas y las políticas activas y pasivas de empleo llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se puede observar una rápida reducción del desempleo y del subempleo, si bien hacia el final del período aparece un amesetamiento de la tasa de desempleo de alrededor del 7-8% de la PEA.

Se constata también un freno al crecimiento del empleo informal y una disminución del empleo no registrado, como producto del crecimiento de la

demanda de fuerza de trabajo; pero si bien el empleo precario (contratos sin estabilidad ni seguridad, de locación de obra o de servicios en calidad de autónomos o de monotributistas) ha disminuido en el sector público, ha continuado su ritmo de crecimiento en el sector privado, a pesar de los esfuerzos que llevan a cabo la AFIP, el ANSES y los ministerios de Trabajo nacional y provinciales con las campañas de regularización del empleo.

Otro progreso sensible es el de la modernización de la estructura de la secretaría de Empleo, el aumento de su dotación con personal calificado, la formulación de políticas con objetivos bien delimitados, la coordinación de actividades con los ministerios de Trabajo provinciales, y el mejor aprovechamiento de los recursos y asesoramiento de la cooperación técnica internacional (básicamente la OIT, el BID, el Banco Mundial y la ayuda bilateral de varios países).

Si bien se puede observar una franca mejora en cuanto a la concepción, el número de beneficiarios y el seguimiento de las políticas adoptadas, quedan aún varias asignaturas pendientes. En este sentido, es importante mencionar la necesidad de llevar un registro más completo de cada uno de los programas y de los beneficiarios involucrados, transparentando esa información en los sitios web de los ministerios y programando un seguimiento de sus trayectorias. Esto permitiría una evaluación específica y en tiempo útil de cada programa para conocer la eficiencia, la eficacia, el costo total y por beneficiario, el cumplimiento de las contraprestaciones pactadas, así como los resultados en términos del acceso a empleos registrados, estables y seguros.

A diferencia de los anteriores momentos de crisis, al comenzar el segundo mandato de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, la economía y la sociedad argentinas están más atentas y mejor dotadas para hacer frente a la crisis financiera internacional y evitar un grave impacto sobre el mercado de trabajo como ocurrió en su momento durante el período de la convertibilidad.

La voluntad política de crear una instancia tripartita de carácter permanente para la formulación y evaluación de las políticas de empleo no ha podido concretarse aún, a pesar de los convenios y recomendaciones de la OIT ratificados por el Congreso de la Nación. Esa sería la instancia para establecer compromisos estables entre los actores sociales mediante concesiones negociadas que preserven el empleo, la protección social y los salarios reales.

Bibliografía

- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 5, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 6, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 7, Buenos Aires.
- Neffa Julio César, Biaffore Eugenio, Cardelli Mariano, Gioia Sebastián (2005) "Las principales reformas de la relación laboral operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo", *Materiales de Investigación* 4, CEIL-PIETTE-CONICET. ISSN 1515-7466.



Empleo, desempleo & políticas de empleo

Esta serie de documentos, de frecuencia trimestral, publica los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del área Empleo, desempleo y políticas de empleo, sometidos a un sistema de referato interno, así como ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Área y traducciones de especialistas extranjeros.

Director: Julio César Neffa