

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Políticas públicas
de empleo I
1989/1999

JULIO CÉSAR NEFFA (DIR.)
BRENDA BROWN
CON LA COLABORACIÓN DE
AGUSTINA BATTISTUZZI

C E I L
P I E T T E



CONICET

ISSN 1853-0257

N°5/PRIMER TRIMESTRE 2011

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Políticas públicas de empleo I (1989-1999)

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

JULIO CÉSAR NEFFA (DIR.)
BRENDA BROWN
CON LA COLABORACIÓN DE
AGUSTINA BATTISTUZZI

5

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET

En esta serie de documentos, cuya salida se prevee con una frecuencia trimestral, se van a publicar los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del área “Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo” del CEIL PIETTE 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-PIETTE, 2011

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

Políticas públicas de empleo I 1989/1999

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción, 7

El contenido de las políticas de empleo, 7

1. Antecedentes 1989-1992, 8

2. Cambios institucionales del MTySS durante el periodo 1989-1999, 9

1991 - La Ley Nacional de Empleo, 9

1994, 14

1995, 16

1996, 18

1997, 20

1998, 20

1999, 22

3. Dispositivos legales y administrativos referidos a las políticas de empleo, 22

Programa intensivo de trabajo - PIT, 22

Programa de empleo de interés social - Proedis, 22

Programa de asistencia solidaria - Proas, 23

Programa nacional de pasantías para la reconversión - Pronapas, 23

Programa de promoción de empleo privado - PEP, 23

Programa de promoción del empleo privado para Pequeña y Mediana Empresa (PEP/Pyme), 23

Programa de entrenamiento ocupacional - Preno, 23

Programa talleres ocupacionales, 23

Programa de capacitación ocupacional, 24

Programa Asistir, 24

Programa de apoyo a la reconversión productiva - PARP, 24

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto imagen, 24

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto microempresas, 24

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Joven, 24

Programa Aprender, 24

Programa de apoyo a la reconversión de la esquila, 25

Programa nacional de forestación intensiva – Forestar, 25

Programa Emprender, 25

Programa de desarrollo del empleo local - DEL, 26

Programa de desarrollo del empleo local I, 26

Programa de desarrollo del empleo local II, 26

Programa de capacitación para el empleo, 26

Programa Trabajar, 26

Programa Trabajar I, 26

Programa Trabajar II, 27

Programa Trabajar III, 27

Régimen de crédito fiscal, 27

Programa servicios comunitarios, 27

Programa servicios comunitarios I, 27

Programa servicios comunitarios II, 28

Programa servicios comunitarios III, 28

El componente empleo de la ley PyME (24.467), 28

Programa nacional de promotores o programa de colocaciones, 28

Programa de reconversión laboral, 28

Programa movilidad geográfica, 28

Proyectos especiales de capacitación , 29

Programa de acciones especiales de empleo, 29

Programa Proempleo, 29

Talleres protegidos de producción, 29

Talleres protegidos de producción I, 29

Talleres protegidos de producción II, 30

Programa de apoyo a la búsqueda de empleo (intermediación laboral), 30

Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ)
y al subprograma orientación laboral, 30

Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad, 30

Programa capacitación para el empleo, 31

Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y
profesional de mujeres de bajos ingresos, 31

Programa especial de capacitación laboral, 31

Programa de capacitación para apoyar el empleo, 31

4. Los programas de empleo, 31

- Programa intensivo de trabajo - PIT, 31
- Programa interinstitucional de interés social – Pridis, 39
- Programa de empleo de interés social – Proedis, 40
- Programa coparticipado – Procopa, 43
- Programa de asistencia solidaria – Proas, 45
 - Ejecución del programa, 50*
- Programa nacional de pasantías – Pronapas, 55
 - Ejecución del programa, 57*
- Programa nacional de fortalecimiento de los servicios de empleo - Pronase, 62
- Programa de promoción del empleo – PEP, 62
- Programa PEP/PyME, 62
 - Ejecución del programa, 66*
- Programa de entrenamiento ocupacional – Preno, 71
 - Ejecución del programa, 72*
- Los talleres ocupacionales, 73
- Programa de capacitación ocupacional, 75
- Programa Asistir, 76
- Programa de apoyo a la reconversión productiva – PARP, 79
 - Programa de apoyo a la reconversión productiva -proyecto imagen, 79*
 - Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto microempresas, 80*
 - Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto joven, 80*
 - Periodos del proyecto, 86*
- Programa Aprender, 93
- Programa de apoyo a la reconversión de la esquila, 94
- Programa nacional de forestación intensiva – Forestar, 95
 - Ejecución de programa, 96*
- Programa Emprender, 100
- Programa capacitación para el empleo, 100
- Programa desarrollo del empleo local, 101
 - Programa desarrollo del empleo local I, 101*
 - Programa desarrollo del empleo local II , 102*
- Programa Trabajar, 103
 - Programa Trabajar I, 104*
 - Programa Trabajar II, 105*
 - Programa Trabajar III, 107*

Régimen de crédito fiscal, 153
Programa servicios comunitarios, 154
 Distribución presupuestaria, 157
 Programa servicios comunitarios I, 157
 Programa servicios comunitarios II, 159
 Programa de servicios comunitarios III, 161
El componente empleo de la ley PyME (24.467), 162
Programa nacional de promotores o programa de colocaciones, 164
Programa de reconversión laboral, 164
Programa movilidad geográfica, 164
Proyectos especiales de capacitación, 165
Programa de acciones especiales de empleo, 166
Programa Proempleo, 170
Programa retorno al trabajo, 172
Experiencias piloto de certificación de competencias laborales, 173
Programa de talleres protegidos de producción, 173
 Programa de talleres protegidos de producción I, 173
 Programa de talleres protegidos de producción II, 174
Programa de apoyo a la búsqueda de empleo, 175
Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ)
 y al subprograma orientación laboral, 176
Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad, 177
Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y
 profesional de mujeres de bajos ingresos, 180
Experiencia piloto de metodología de formación flexible para pequeños y
 medianos empresarios, 180
Programa especial de capacitación laboral, 180
Ejecución del programa

5. Bibliografía, 189

6. Anexos, 190

Cuadro sinóptico de las políticas de empleo 1889-1999, 190
Gráfico de políticas de empleo, 197
Ley Nacional de Empleo - Ley 24.013, 199

Políticas públicas de empleo I (1989-1999)¹

Introducción

En este documento se intentará analizar los cambios que se operaron en el MTySS de la nación durante este periodo, y por otra parte políticas llevadas a cabo por ese ministerio que de manera directa o indirecta pueden denominarse políticas de empleo.

El contenido de las políticas de empleo

En sentido amplio, el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que producen cambios en términos cuantitativos o cualitativos (Freyssinet, 2003 y 2004). En ese sentido todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, cambiaria, monetaria, fiscal, industrial, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, de desarrollo regional, educativa, cultural, de salud y social, etc. pueden movilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público.

En sentido estricto, la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (Freyssinet, 2003 y 2004). Como es obvio que si se define así la política de empleo, debe cumplir con la condición necesaria su inserción en un proceso de cre-

1 Este documento fue elaborado tomando en consideración un informe elaborado por el autor, con la colaboración de Agustina Battistuzzi, en el Programa de Areas de Vacancia (PAV 103) “Trabajo, desarrollo, diversidad”, Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingreso. Subproyecto 6 - Análisis de experiencias de desarrollo local, de las políticas públicas que lo promueven y de su impacto en la generación de trabajo/empleo/ingresos. Se agradece la valiosa colaboración prestada por la Secretaría de Empleo del MTEySS de la Nación, y en especial del Dr. Luis Castillo Marín, Manuel Wainfield y Esteban Maximiliano Passaggio quienes facilitaron el acceso a la información documental y estadística, Buenos Aires, noviembre de 2010.

cimiento “rico en empleos”, ya que el estancamiento y la recesión destruyen empleos, impulsado por un cambio científico y tecnológico orientado hacia la innovación en cuanto a los procesos (que aumentan la productividad, reducen los costos y mejoran la calidad) y sobre todo los productos que dan lugar a la generación de nuevos empleos.

Podemos clasificar en primera instancia las políticas de empleo en activas y pasivas según el uso frecuente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el “Club de los países ricos”, que tiene su sede en París.

De manera sintética y tentativamente podrían definirse como políticas activas aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generan nuevos empleos; y como políticas pasivas, a las que operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los desempleados. El secreto del éxito de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas, para al mismo tiempo combatir el desempleo y el subempleo demandante, generar nuevos empleos netos, estables y de calidad y proteger a los desocupados con subsidios y acceso a la seguridad social (Neffa, 2006).

1. Antecedentes 1989-1992

Luego del cambio de gobierno, en julio de 1989, el MTySS de la nación comenzó a reformar su estructura sin que en ese entonces se previeran todas las transformaciones económicas y sociales que iban a ocurrir durante la década 1989-1999. La primera tarea emprendida fue la recopilación de la experiencia internacional con vistas a elaborar el proyecto de ley Nacional de Empleo, tarea que emprendió la dirección nacional de Recursos Humanos, a cargo del Servicio Nacional de Empleo. Se analizaron las actividades de asesoramiento a organizaciones profesionales de trabajadores y de empleadores, para desarrollar la formación profesional y promover el empleo, prestando especial atención a las migraciones internacionales.

Otra línea de trabajo se llevó a cabo con las provincias del NEA y Patagonia para la conformación de una red nacional de empleo, idea que se incluyó en la ley Nacional de Empleo 24.013, así como en la implementación del seguro de desempleo.

2. Cambios institucionales del MTySS durante el período 1989-1999

1991 - La Ley Nacional de Empleo

La ley Nacional de Empleo (LNE) 24.013 del año 1991 constituye un elemento clave de los cambios introducidos en las políticas de empleo, pues atribuyó al entonces MTySS el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la capacitación laboral en el nivel nacional.

Según el artículo 2 de la ley, sus principales objetivos son, entre otros: promover la creación de empleo productivo por medio de acciones y medidas específicas de fomento; prevenir y regular procesos de reconversión productiva; fomentar el empleo entre quienes enfrentan mayores dificultades de inserción; organizar un sistema de protección a los trabajadores desocupados, y promover la regularización de las relaciones laborales, desalentando las prácticas evasoras. También establece de manera expresa que el ministerio debe diseñar y ejecutar *programas de estadísticas e información laboral*, coordinándose con el *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)* e integrarse al *Sistema Estadístico nacional*, de acuerdo con la ley 17.622, así como producir estudios relacionados a la problemática del empleo y de los ingresos.

En el título 11 de la ley se establece un régimen especial de regularización del empleo no registrado, para lo cual se crea el Sistema Único de Registro Laboral (SURL) que va a jugar un papel importante en el control de esta forma extrema de precariedad.

La LNE crea el *Consejo nacional del empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil*, con las siguientes funciones: determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil, y los montos mínimos y máximos y el porcentaje previsto por la prestación en desempleo; aprobar los lineamientos, metodologías, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil; fijar las pautas de delimitación de las actividades informales; formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional y proponer medidas para incrementar la producción y la productividad. El Consejo debe estar integrado por representantes de los empleadores y de los trabajadores, que tienen carácter ad-honorem y son designados por el poder ejecutivo a propuesta de sus organizaciones y por un presidente designado por el MTySS, que dura cuatro años en sus funciones.

El título IV implementa el sistema integral de prestaciones por desempleo y el artículo 153, el cual hace referencia a la indemnización por despido injustificado, modifica al artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo, sobre antigüedad en el servicio y las equivalencias remunerativas correspondientes. De este sistema se exceptuaron los trabajadores agrarios (ley 22.248), los trabajadores del servicio doméstico (decreto 326/56) y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal por medidas de racionalización administrativa. Para trabajadores del estado, organismos y entes públicos privatizados el sistema se rige por resolución del ministerio de Trabajo 699/93.

El ministerio podrá, por resolución, declarar la reconversión productiva de empresas públicas, mixtas o privadas que se encuentren o pudieran encontrarse en situación de reducciones de empleo, convocando a la comisión negociadora de convenciones colectivas de trabajo, e intervenir en la resolución de acciones sobre el particular. A partir de los capítulos 6 y 7 de la *ley Nacional de Empleo* se establecieron dos mecanismos para encarar la reestructuración productiva: uno en el nivel sectorial y otro en el nivel de empresa. Si el poder ejecutivo declarase a algún determinado sector en situación de reestructuración productiva, entonces se debería convocar a la comisión negociadora del convenio colectivo para negociar un programa de prevención del desempleo y discutir las consecuencias de la reestructuración en las condiciones de trabajo y de empleo. Por expresa mención de la misma ley en sus artículos 106 a 110, se faculta al MTEySS a declarar *la emergencia ocupacional* de sectores productivos o regiones geográficas permitiendo la habilitación de estas modalidades contractuales, por parte del estado, sin necesidad de convenio colectivo previo, todo ello durante el período que dure la emergencia. La misma se establece por períodos reducidos (tres meses como mínimo, renovables por el mismo plazo). En el nivel de las empresas se deben adoptar “procedimientos preventivos de crisis”, a partir de los cuales se crea una instancia previa de información y/o de negociación entre las empresas y las asociaciones sindicales cuando se prevean suspensiones o despidos por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas. El MTySS, podrá homologar los acuerdos y los casos de emergencia ocupacional, así como habilitar modalidades promovidas y/o acciones de generación de empleo por medio de la contratación directa del estado nacional.

También esta ley, en el capítulo 3, por los artículos 81 a 89 faculta al MTySS a desarrollar programas de empleo para grupos especiales de trabajadores, orientados a quienes presenten mayores dificultades de inserción laboral:

programas para jóvenes desocupados, trabajadores cesantes cuya calificación fuere obsoleta y/o que superasen cierta edad, para grupos protegidos y discapacitados, sin perjuicio de más programas destinados a otros trabajadores y proporcionar asistencia técnica para el desarrollo del autoempleo y el inicio de nuevas pequeñas empresas. Otro aspecto relevante en materia de fomento del empleo se vincula con la implementación de programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales, a fin de mejorar su productividad.

El título IV implementa el *Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo* y el artículo 153, que hace referencia a la indemnización por despido injustificado, modifica al artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo, sobre antigüedad en el servicio y las equivalencias remunerativas correspondientes. La ley 24.013 reglamenta la actividad de las *agencias de empleo eventual* (forma paradigmática de la precariedad) las cuales proveen de trabajadores a las empresas que lo soliciten, para la cobertura eventual o temporaria, con el objetivo de sustituir personal o llevar a cabo una actividad eventual o extraordinaria, 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. Las *empresas de servicios eventuales* deben estar constituidas exclusivamente como *personas jurídicas y con objeto único*: sólo pueden mediar en la contratación de trabajadores bajo la modalidad de trabajo eventual. En el artículo 75 y siguientes establece que “*los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los artículos 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 trabajador contratado mediante una empresa de servicios eventuales estará regido por la convención colectiva correspondiente, será representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente preste servicios en la empresa usuaria. El vínculo del empleado es permanente con la Empresa de Servicios Eventuales, pero eventual con el contratante. Se estableció un límite a la cantidad de trabajadores contratados por medio de estas modalidades (excepto el contrato de trabajo eventual), que nunca puede superar *el 30%* del plantel total permanente de cada establecimiento. En el caso de ser microempresas, se establece que cuando el plantel es de 6 a 25 trabajadores, se admite un 50%; si es de no más de 5 trabajadores, se acepta un 100%, no pudiendo excederse en más de 3 trabajadores; y si el empleador no tiene

personal en relación de dependencia puede contratar bajo esta modalidad a una sola persona.

La LNE establece que el *Fondo Nacional del Empleo* debe proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la ley. Los recursos son los siguientes: el uno y medio punto porcentual de la contribución a las cajas de subsidios y asignaciones familiares, una contribución del tres por ciento del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, una contribución del medio por ciento de las remuneraciones sujetas a las contribuciones profesionales a cargo del empleador privado y el aporte del medio por ciento de las remuneraciones sujetas a aportes provisionales a cargo del trabajador. Los aportes del estado están constituidos por las partidas que asigne anualmente la *ley de Presupuesto* y los recursos que puedan aportar las provincias y los municipios. El MTySS tiene a su cargo la administración y gestión del *Fondo Nacional del Empleo*.

También crea una *comisión bicameral* integrada por tres senadores y tres diputados, que tiene por función supervisar el cumplimiento de la LNE y queda facultada para requerir todo tipo de información de los organismos gestores y de la autoridad de aplicación de la misma.

La ley en su articulado incorpora varias innovaciones en materia de contrato de trabajo y entre ellas el sistema de contrataciones “promovidas”. Se trata de cuatro contratos laborales de tiempo determinado y objeto legalmente fijado: 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 segundas) y el monto de la indemnización en caso de despido (reducida para las dos primeras e inexistente para las dos segundas -artículo 38 LNE-). En condiciones normales estas modalidades deberían ser *habilitadas* por convenciones colectivas de trabajo, pronunciándose dentro de los 90 días desde su convocatoria e instrumentarse por escrito. Estos convenios deben ser formalizados en instrumentos especiales sujetos a homologación del MTEySS. Para poder contratar bajo las modalidades promovidas, el empleador no debe 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 adopten las modalidades promovidas de contratación, la asociación sindical correspondiente debe ser informada al respecto por el empleador en el plazo de 30 días con copia del contrato para el trabajador.

A partir de entonces la flexibilización se constituye e instauró 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), la instauración de un régimen paralelo de contratación laboral, la contratación de trabajos o servicios temporarios o eventuales y por último la modificación del régimen indemnizatorio, para hacerlo más sencillo, menos burocrático y menos oneroso, pues la ley establece el apartamiento de la regla vigente para los contratos de tiempo fijo, en los cuales la carencia de preaviso los transforma 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.

Por otro lado, para disminuir el costo de los aportes y contribuciones patronales que afectaban al salario, en las modalidades “promovidas” se han eliminado rubros del salario bruto que estaban sujetos a aportes y contribuciones (beneficios sociales, prestaciones complementarias, etc.) y se han reducido los porcentajes de las contribuciones.

Todas estas modificaciones generaron la vulneración del principio protectorio (base fundamental del derecho del trabajo) y de todas aquellas conquistas alcanzadas por los trabajadores y la sociedad en su conjunto en materia de legislación laboral. Con la sanción de la ley 24.013 aparecen nuevas modalidades de contratación, pero además de esta innovación se mantuvieron otras formas no promovidas que exceptúan el principio de indeterminación del plazo del contrato ya existente en la ley de Contrato de Trabajo o que derivan en prestaciones de trabajo discontinuas, tales como:

- a) contrato de trabajo por temporada y
- b) contrato de trabajo eventual (Neffa, 2005).

Es decir que esta ley, en la que se enmarcan la mayoría de los programas de empleo que se desarrollarán a continuación, atribuyó al MTySS el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la capacitación laboral, pero además estableció cláusulas en donde se instauran modalidades contractuales que atentan contra la seguridad y la estabilidad en el empleo y el principio protectorio de los trabajadores, generando así flexibilización laboral y precarización del contrato de trabajo. Esto quebró en nuestro país una larga tradición de derecho del trabajo caracterizado por la preservación del principio de la estabilidad en el empleo, de la preferencia por el contrato por tiempo indeterminado y la continuidad de la relación salarial.

1994

Por resolución MTySS 52, del 10 de enero de 1994, se crearon las “gerencias regionales de promoción del empleo” en las provincias de Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca, con la misión de desarrollar los programas que determinaba el MTySS. Entre las funciones que se les asignan estaban las de efectuar un relevamiento de la oferta regional de formación profesional. Estas gerencias regionales de promoción del empleo y las que luego se crearán en el resto de las provincias se implementan transformando las tradicionales delegaciones regionales del MTySS, en unidades de gestión de las políticas de empleo y de los programas sociales financiados con fondos públicos. Sus funciones eran la difusión, evaluación y administración de la ejecución de los programas de empleo transitorio y de empleo privado de la SEYCL, la administración de la documentación correspondiente a los beneficiarios de dichos programas frente a la ANSES y a la dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, la promoción y asesoramiento de las modalidades promovidas de contratación previstas en la ley Nacional de Empleo.

El 10 de febrero de 1994, mediante resolución 220 del MTySS de la Nación, se creó el REGICAL, Registro Nacional de Instituciones de Formación Profesional y Capacitación Laboral, en el cual se debían inscribir aquellas organizaciones públicas y privadas que brindan servicios de formación y capacitación de recursos humanos, así como las organizaciones públicas y privadas de nacionalidad extranjera y los organismos internacionales que desarrollaran actividades formativas. La subsecretaría de formación profesional de la nación (denominada luego secretaria de Empleo y Capacitación Laboral) tuvo encomendada su puesta en marcha, la coordinación con las autoridades provinciales y el diseño de criterios para evaluar la calidad de la oferta formativa en correspondencia con las demandas de los trabajadores y de las organizaciones productivas. Además, realizaba las actuaciones necesarias para relevar la oferta formativa, disponer su clasificación y definir los criterios para medir la calidad y rentabilidad de las acciones de formación.

El 11 de marzo de 1994, por resolución 313 del MTySS de la nación, se establecieron los criterios de asignación de recursos del Fondo Nacional de Empleo que debían destinarse a la formación profesional ocupacional. Dichos criterios partieron de una premisa fundamental: la importancia de la formación ocupacional para los objetivos nacionales de competitividad y empleo. Con relación a ello, se señaló así la necesidad de asignar los re-

cursos disponibles con criterios de “equidad territorial, rentabilidad social y eficiencia económica”. Primero se expresó en la asignación de los recursos que, según expresa la resolución, debían ser distribuidos asignando el 30% a acciones de carácter nacional y el 70% restante, a las provinciales. Los recursos presupuestados para el año 1994 se asignaron para apoyar acciones de formación ocupacional propuestas y promovidas en forma conjunta por representantes de los trabajadores y de los empleadores. Se les otorgó prioridad a las propuestas vinculadas con proyectos de creación de empleo que incluyeran compromisos de cofinanciación a cargo de las partes promotoras o de terceros. Para su distribución, se tomaron en cuenta los índices de actividad, desocupación, necesidades básicas insatisfechas y cantidad de empleados públicos por cada mil habitantes en las respectivas jurisdicciones.

En abril de 1994 se crearon por resolución MTySS 385 las gerencias regionales de promoción del empleo en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Al mismo tiempo se crearon organismos para la intermediación de la mano de obra en el mercado de trabajo y que colaboren en los procesos de reconversión laboral, y de ubicación y reubicación de los trabajadores con especiales dificultades para su inserción laboral. Por resolución del MTySS 1.017/94, se crea la *Red de Servicios de Empleo*, con registros públicos y servicios gratuitos, integrada por: oficinas públicas de empleo, creadas por el MTySS así como por autoridades provinciales del trabajo y los municipios, *agencias públicas de colocación*, y entes colaboradores, que se sumen a estas acciones de intermediación en el mercado de trabajo. Con la finalidad de intercambiar en el mercado de trabajo, y en algunos casos en la selección de beneficiarios para los programas de empleo transitorio. Componían un conjunto de cinco oficinas, localizadas en las ciudades de Buenos Aires, Santiago del Estero, Rosario, Santa Fe y Salta.

En noviembre de 1994, por resolución MTySS 1224, se crearon las gerencias regionales en las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Fe

La descentralización operativa del programa de apoyo a la reconversión productiva (PARP) estuvo garantizada por el emplazamiento de la red de las denominadas oficinas regionales del programa instaladas y equipadas directamente por el mismo y con dependencia de la Unidad Ejecutora Central (UNEC) creada por resolución conjunta del ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 671/94 y del MTySS 519/94. Sus funciones principales fueron: administrar las actividades del programa de apoyo a la reconversión productiva (PARP), promover y administrar la ejecución de los

programas de capacitación laboral de la SEYCL, y administrar la documentación de los citados programas frente a la DNPEYC.

1995

El 15 de marzo de 1995 se dictó la ley 24.465 de promoción del empleo, dentro de la cual se establece el régimen de contratos de aprendizaje. En su artículo 4, esta ley definió el contrato de aprendizaje como una relación contractual especial no laboral, que vinculaba al empresario y a un joven sin empleo, generando derechos y obligaciones bajo la supervisión del MTySS. Podían participar de este tipo de relación los jóvenes sin empleo de entre catorce (14) y veinticinco (25) años de edad, quienes suscribían con los empresarios, en cada caso, un contrato que obligaba al empresario a satisfacer la finalidad formativa de la relación de aprendizaje. En el ámbito de las comisiones negociadoras de los convenios colectivos, se podían acordar programas y procedimientos conjuntos de formación profesional para adaptar esta modalidad de contratación a las características propias de la actividad, rama o empresa participante.

El 23 de marzo de 1995 se promulgó la ley 24.467, que tuvo por objeto promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), impulsando para ello políticas de alcance general por medio de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los ya existentes, e incluyendo un capítulo especial destinado a regular las relaciones de trabajo en la pequeña empresa. En su artículo 96, con relación a la formación profesional, dicha ley expresa: “la capacitación profesional es un derecho y un deber fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, quienes tendrán acceso preferente a los programas de formación continua financiados con fondos públicos. El trabajador que asista a cursos de formación profesional relacionados con la actividad de la pequeña empresa en la que preste servicios, podrá solicitar a su empleador la adecuación de su jornada laboral a las exigencias de dichos cursos. Los convenios para pequeñas empresas deberán contener un capítulo especial dedicado al desarrollo del deber y del derecho a la capacitación”.

Asimismo, la ley 24.467 indicaba que las PyME podían hacer uso de cualquiera de las modalidades promovidas de contratación laboral de la ley 24.013, exceptuadas de algunos requisitos: no necesitaban la habilitación del contrato por convenio colectivo; no estaban obligadas a registrar los contratos en el SURL; se las exceptuaba del pago de indemnización a la finalización del contrato.

El 27 de marzo de 1995 se dicta el decreto del poder ejecutivo nacional 440, el cual establece que la articulación entre la educación, el mundo del trabajo y la formación y capacitación técnico profesional constituyen ejes de la política educativa nacional. En el acuerdo marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, del 25 de julio de 1994, se determinaba que la capacitación de los trabajadores es un requisito para cualquier estrategia de crecimiento productivo con equidad social, y el presidente de la nación Argentina decretó la creación del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral. El Consejo tiene entre sus objetivos, contribuir a consolidar y optimizar sus acciones para elevar el nivel de la calificación de los recursos humanos.

Por resolución MTySS 406/95, del mes de mayo de 1995, se crearon las gerencias regionales de las provincias de Córdoba, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y La Pampa.

El 30 de mayo de 1995, el PEN dictó el decreto 738. Considerando que el contrato de aprendizaje no origina vínculo laboral entre las partes, se observó la necesidad de especificar las prestaciones mínimas para la cobertura de salud del aprendiz, así como riesgo. Asimismo, se estipuló que cuando la duración del contrato de aprendizaje excediera el término de un (1) año, el empresario contratante debía presentar ante el MTySS de la nación un programa formativo, que se consideraría aprobado cuando no hubiera sido observado en el plazo convenido para la contratación.

El 19 de abril de 1995, el MTySS de la nación dictó la resolución 319, destinada a optimizar los procedimientos para la asignación de recursos a los proyectos de formación profesional.

El 16 de junio de 1995, por resolución 35/95 se determinaron las competencias del MTySS en relación con el programa de fomento al contrato de aprendizaje (Aprender), siendo su atribución la supervisión y el seguimiento de las acciones. La presentación de las solicitudes de adhesión al programa Aprender, se haría ante las gerencias regionales de promoción de empleo.

El 3 de julio de 1995, el MTySS de la nación dictó la resolución 499, que establecía su competencia interna sobre contratos de aprendizaje. La resolución estuvo destinada a fijar las normas de control y supervisión de la figura contractual no laboral, con finalidad formativa, denominada Contrato de Aprendizaje. El programa formativo, que debía ser presentado por el empresario contratante cuando la relación de aprendizaje superase los doce (12) meses, debía ajustarse a un modelo establecido. El certificado expedido por la empresa al finalizar el contrato de aprendizaje, debía responder al modelo incorporado por la resolución.

El 31 de julio de 1995, el MTySS de la nación dictó la resolución 94/95, que determinaba la reasignación de recursos destinados a la formación profesional, otorgando prioridad a la creación de talleres ocupacionales. El remanente de dichos recursos se destinaba a becas y ayudas ligadas a la capacitación para el empleo conforme a lo propuesto por la subsecretaría de formación profesional.

El decreto 286/95 del 10 de agosto de 1995 creó de la secretaría de Empleo y Formación Profesional a partir del acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad, del 25 de julio de 1994, celebrados entre el gobierno nacional, la CGT y las principales asociaciones empresarias, asignándole nuevas funciones y competencias, dado el crecimiento del desempleo. Su objetivo principal fue diseñar y elaborar políticas y programas para promover el empleo y posibilitar la formación profesional de los trabajadores.

En el año 1995 comenzó a aplicarse el programa talleres ocupacionales con el objetivo de responder a la formación rápida de trabajadores para cubrir necesidades de nuevos empleos, perfeccionamiento y reconversión laboral, por medio de cursos breves y de fuerte contenido práctico. Significó la introducción de tres innovaciones: 1- diseño de una forma de gestión de los talleres claramente diferenciada de las formas clásicas de enseñanza técnica; 2- la introducción del concepto de autofinanciación de los talleres y 3- la atención preferente al área de capacitación para el empleo (formación ocupacional). La resolución 133 extendió a todo el territorio nacional su aplicación y estipuló que la secretaría de Empleo y Formación Profesional del MTySS de la nación debía ejecutarlo y definir los instrumentos para su desarrollo, monitoreo y evaluación.

1996

En febrero de 1996, la resolución del MTySS 101 crea en la mayoría de las provincias las gerencias regionales de formación profesional integradas a la estructura de la secretaría de Empleo y Formación Profesional. Su función era la ejecución y gestión de los programas de capacitación y formación profesional donde intervenía el MTySS. Dichas gerencias absorbieron las oficinas regionales del programa de apoyo a la reconversión productiva.

El 12 de julio de 1996, se crea el REGICE como fusión del REGICAL y el REGICAP. El REGICE es un registro en el cual deben inscribirse las instituciones de capacitación o de empleo cuando lo disponga la reglamentación de los diferentes programas. Constituye un requisito previo para habilitar la

participación de tales instituciones en todos los concursos o licitaciones que se lleven a cabo en el ámbito de la SEyCL. Además de registrar las instituciones de capacitación y empleo, el REGICE tiene por objeto precalificarlas y habilitarlas para su intervención en los diferentes programas que implemente el MTySS. Permite asimismo caracterizar algunas dimensiones de la oferta potencial de capacitación existente, y da lugar a una publicación de periodicidad anual.

El decreto 1076/96 del 25 de septiembre de 1996 originó un nuevo proceso de reestructuración organizacional, mediante el cual se unificaron áreas y funciones del ministerio transfiriendo personal al Fondo de Reversión Laboral y luego por la resolución del MTySS) 885/96 del 17 de octubre de 1996 se procedió a la apertura de niveles inferiores al primer nivel operativo.

Este decreto, creó en el ámbito de la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del MTySS, la dirección nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC), con el objetivo de garantizar consistencia y uniformidad al diseño, la gestión y la evaluación de los programas del MTySS orientados a combatir el desempleo y aumentar por vía de la capacitación, la empleabilidad de los trabajadores en todo el país. Por la resolución MTySS 995/96, se crean la Coordinación de Gestión de Programas (CGP) de la DNPEYC, con el objeto central de “coordinar la ejecución operativa de los programas de capacitación laboral y empleo de la SEYCL”, y las gerencias de empleo y capacitación laboral (GECAL) dependientes de dicha coordinación, absorbiendo las funciones hasta ese entonces desempeñadas por las gerencias regionales de promoción del empleo, las gerencias regionales de formación profesional, y las agencias públicas de colocación.

Las gerencias de empleo y capacitación laboral, redimensionadas bajo el concepto de modernas unidades de gestión de las políticas de empleo y capacitación laboral de los programas que ha puesto en marcha la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, han operando a lo largo de todo el país en programas de empleo, de capacitación laboral y acciones de intermediación.

Dada la gravedad del problema de la desocupación, la resolución MTySS 995/96 creó la Unidad de Coordinación de Gestión de programas de empleo y capacitación laboral para una mejor coordinación de las acciones.

La estructura territorial de gestión de las políticas de la SEyCL en 1996 estaba integrada por las gerencias regionales de promoción del empleo (GRPE), las gerencias regionales de formación profesional (GRFP), y las agencias públicas de colocaciones (APC).

1997

La resolución de la SEyCL 280/97 creó un marco normativo para implementar acciones especiales de empleo y de capacitación laboral no encuadrables en otros programas del MTySS.

Financiadas mediante recursos provenientes del Fondo Nacional de Empleo, estas acciones de capacitación responderían a dos líneas: *empleabilidad y acciones de capacitación vinculadas a sectores o ramas de actividad*, que impulsó la participación en la gestión de diversos actores sociales, promoviendo su asociatividad en las presentaciones de proyectos de capacitación.

Mediante resolución MTySS 182/97 del 14 de marzo de 1997, se asignó un presupuesto especial para financiar las acciones de fomento al empleo privado y de capacitación laboral no encuadrables en los demás programas que lleva adelante el MTySS.

1998

El 27 de febrero de 1998, por resolución del MTySS 128/98 se crearon las gerencias de empleo y capacitación aboral (GECAL) del conurbano y de la Capital Federal.

Para fines de 1999 operaban en el territorio nacional 26 gerencias de empleo y capacitación laboral y 3 subgerencias.

Por resolución MTySS 374/98 del 1 de junio de 1998, se creó en el ámbito de la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, la Unidad de Coordinación Técnica y Planeamiento, con el objeto de mejorar procesos administrativos y de corregir deficiencias en la operatoria de pagos a los beneficiarios de los diversos programas de empleo y capacitación laboral administrados por la SEyCL, dotando de mayor fluidez a los circuitos y posibilitando el funcionamiento de dispositivos de control en sus distintas etapas.

El 10 de junio de 1998, por resolución de la SEyCL 406/98 se estipuló la suspensión de la recepción y evaluación de aquellos diseños técnicos pedagógicos que no respondieran al marco y/o contratos suscritos por la ex subsecretaría de Formación Profesional, la ex secretaría de Formación Profesional y la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

Por resolución conjunta de la SEyCL 458/98 y de la DEA 452/98, del 8 de julio de 1998, se aprobó la “Normativa para los Procedimientos de los Programas de Empleo y Capacitación” en lo concerniente a la captura de datos,

el control y el cruce, la liquidación, la emisión de los listados y el tratamiento de rendiciones de pagos.

La misma normativa creó el Comité Técnico de Programas de Empleo y Capacitación con las funciones de contralor del procesamiento de datos y facultades resolutorias en lo relativo a las cuestiones que se suscitaran como consecuencia de la interpretación del Anexo I del “Convenio de Colaboración”, y convalidó procedimientos y actuaciones efectuados.

El 21 de julio de 1998, por resolución de la SEyCL 490/98 se dispuso establecer un procedimiento para el diagnóstico, evaluación, asistencia técnica y seguimiento de proyectos de determinados organismos ejecutores, con el objetivo de sanear su desempeño en el programa Trabajar II, regularizar el cumplimiento de las metas de los proyectos aprobados y asegurar su futuro desempeño como organismos ejecutores, con miras de participar en el programa Trabajar III. También se estableció la conformación del Grupo de Asistencia Técnica Itinerante (GRATI).

Por resolución del MTySS 488/98, del 28 de Julio de 1998, se creó -dentro del ámbito de la Coordinación de Gestión de Programas dependiente de la dirección nacional de Políticas de Empleo y Capacitación- la subcoordinación de Seguimiento Técnico y Fiscalización (SUSEFI) la cual tiene entre sus principales funciones:

- a) establecer criterios, planificar, coordinar y realizar el seguimiento y fiscalización de los programas de Empleo y Capacitación Laboral que se ejecuten en la órbita de la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.
- b) sistematizar y procesar la información relevada a los fines de brindar información a las unidades de programas de empleo y capacitación laboral.
- e) proporcionar información sobre el grado de ejecución de cursos y acciones de capacitación, a los fines de habilitar en tiempo y forma de pago a los coejecutores.
- d) preparar y elevar informes periódicos sobre la evolución y ejecución de los programas de Empleo y Capacitación Laboral.
- f) asistir a las Unidades de programas en el diseño de instrumentos para el proceso de seguimiento de los mismos.
- g) planificar coordinadamente con las unidades de programas las acciones tendientes a atender las necesidades de capacitación y/o asesoramiento a las gerencias de empleo y capacitación laboral y otros actores involucrados en el circuito de gestión.

Por resolución conjunta de la SEyCL 551 y S.T. 46 del 13 de agosto de 1998, se establecieron los procedimientos para el seguimiento, fiscalización y aplicación de sanciones en los proyectos aprobados en el marco del programa Trabajar III, de conformidad con la resolución del MTySS 327/98, y de los proyectos que estuvieran en ejecución del programa Trabajar II. Esta resolución tiene el propósito de reformar y unificar normas de procedimiento que regulan el desarrollo y supervisión del programa con las que establecen los mecanismos de sanciones a aplicarse. La autoridad de aplicación de la presente resolución conjunta es el secretario de Empleo y Capacitación Laboral.

1999

La resolución del MTySS 134/99 designa a la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral como autoridad de aplicación para la ejecución del Régimen de Crédito Fiscal en el ámbito del MTySS.

Mediante su reglamentación, se establece que entre los gastos que podrán realizarse según el régimen de crédito fiscal, quedan comprendidas las acciones directas de capacitación, los bienes de capital y todos aquellos elementos didácticos destinados a estos fines.

3. Dispositivos legales y administrativos referidos a las políticas de empleo

Programa intensivo de trabajo - PIT

Este programa estuvo regulado por la ley 24.013, las resoluciones MTySS 89/94, 661/94, 883/94 y las resoluciones de la SE. 18/93, 7/94 y 25/94.

El 11 de marzo de 1994, por resolución 313/94 del MTySS de la nación, se establecieron los criterios de asignación de recursos del Fondo Nacional de Empleo que deben ser destinados a la Formación Profesional Ocupacional.

Programa de empleo de interés social - Proedis

Se crea el 24 de enero de 1994 mediante una resolución del MTySS 86/94.

Programa de asistencia solidaria - Proas

Este programa es adoptado en 1995 y fue establecido invocando la ley 24.013, mediante la resolución del MTySS 1279/94 y las resoluciones de la SSE 47/94, 02/95, 07/95 y 14/95.

Programa nacional de pasantías para la reconversión - Pronapas

Este programa se aprueba el 31 de agosto de 1994 mediante el decreto 1517 del PEN. El mismo tuvo su reglamentación mediante una resolución del MTySS 47/95 y la resolución de la SEyFP 06/95.

Programa de promoción de empleo privado - PEP

El PEP se crea en el año 1994 mediante resolución del MTySS 87/94.

Programa de promoción del empleo privado para Pequeña y Mediana Empresa (PEP/Pyme)

Este programa estuvo vigente a partir de enero de 1995, y fue regulado por la ley 24.013 y las resoluciones del MTySS 735/94 y 47/95 y las resoluciones de la SSE 05/95 y 110/95.

Programa de entrenamiento ocupacional - Preno

El programa de entrenamiento ocupacional, estuvo vigente en el año 1995 y se fundamentaba en la ley 24.013 siendo regulado por las resoluciones del MTySS 1280/94 y las resoluciones de la SSE 03/95, 07/95 y 15/95.

Programa talleres ocupacionales

Este programa fue reglamentado por la resolución de la SEyCL 136/97, de fecha 4 de abril de 1997.

Este programa también fue regulado por la disposición de la DNPEyC 104/97 y la 121/97.

El 4 de mayo de 1998, por resolución SEyCL 253/98 se fijó la fecha límite (15 de mayo de 1998) para la recepción de anteproyectos destinados a la creación de nuevos talleres en el marco de este programa.

Programa de capacitación ocupacional

El programa de capacitación ocupacional se creó el 6 de octubre de 1995, por la resolución 320 del MTySS.

Programa Asistir

Creado en el año 1995 invocando la ley Nacional de Empleo (ley 24.013) y las resoluciones del MTySS 121/95, 263/95 y la resolución de la SEyFP 05/95.

Programa de apoyo a la reconversión productiva - PARP

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto imagen

Este proyecto estuvo vigente entre los años 1995 y 1997 y fue creado por los contratos de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo 925/SF-AR y 816/OC-AR.

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto microempresas

Este proyecto estuvo vigente entre los años 1995 y 1997 y fue creado por los contratos de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo 925/SF-AR y 816/OC-AR.

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Joven

Este proyecto estuvo vigente entre los años 1994 y 1997 y fue creado por los contratos de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo 925/SF-AR y 816/OC-AR.

Programa Aprender

El 30 de mayo de 1995, el PEN dictó el decreto 738, en el cual se reglamenta el contrato de aprendizaje (Aprender).

Aproximadamente un mes más tarde, el 3 de julio de 1995, el MTySS de la nación dictó la resolución 499, que establecía su competencia interna sobre contratos de aprendizaje.

Este programa estuvo vigente durante los años 1995 y 1997 y fue creado mediante la resolución del MTySS 461/95. A su vez, el programa aprender fue reglamentado por las resoluciones de la SSE 35/95, las resoluciones de la SEyFP 23/96 y 24/96; y la resolución del MTySS 12/97.

Programa de apoyo a la reconversión de la esquila

Este programa estuvo vigente durante los años 1995-1996, y fue instituido por la resolución del MTySS 575/95, la resolución del mismo ministerio del 10 de julio 631/96 y la resolución de la SEyFP del 9 de agosto 23/96.

El 5 de septiembre de 1997 se firmó la resolución del MTySS 583/97, modificatoria del programa de apoyo a la reconversión de la esquila; y la resolución, del 23 de septiembre de 1997, 454/97 de la SEyCL estableció nuevos cambios en cuanto a la reglamentación de este programa.

Programa nacional de forestación intensiva – Forestar

Este programa estuvo vigente durante los años 1995 y 1997 y se adoptó en virtud de la ley 24.013 siendo regulado por las resoluciones del MTySS 178/96; 339/97; 122/95 y 272/95, las resoluciones de la SEyFP 01/95 y 51/96 y la resolución de la SEyCL 238/97.

Este programa luego se extiende al año 1998 a partir de la resolución del MTySS 251/98 del 19 de marzo y la resolución de la SEyCL del 3 de abril 203/98.

Durante el año 1999 y teniendo en cuenta la repercusión alcanzada por el programa Forestar y las demandas para ampliar su alcance geográfico e incorporar actividades relacionadas con sistemas agroforestales, la SEyCL dicta la resolución 20.

Programa Emprender

Fue creado el 25 de enero de 1996, por resolución del MTySS 90/96, siendo financiado con recursos del Fondo Nacional de Empleo. Este programa estuvo vigente durante los años 1996 y 1997, regulado por la resolución de la SEyFP 14/96 y la resolución de la SEyCL 398/97.

Dicho programa se extendió al año 1998 por resolución de la SEyCL 296/98 del 7 de mayo de 1998.

Programa de desarrollo del empleo local - DEL

Programa de desarrollo del empleo local I

La resolución MTySS 344/96 de fecha 25 de abril de 1996 creó el programa de desarrollo del empleo local, el cual tiene por objetivo brindar marcos jurídicos para la realización de programas de empleo transitorios provinciales o municipales por medio de la celebración de convenios con los mismos.

La resolución MTySS 835/96 de fecha 1 de octubre de 1996 que modificó la resolución MTySS 344/96 incluyendo como contraparte a organismos no gubernamentales. La resolución SEYCL 219/96 de fecha 21 de noviembre de 1996 prorrogó el desarrollo de este programa hasta fines del año 1997.

Programa de desarrollo del empleo local II

Las resoluciones del MTySS 3/98 y 4/98, del 2 de enero de 1998, prorrogaron durante los meses de enero, febrero y marzo de 1998 las acciones de empleo y capacitación establecidas en la resolución 182/97 y el programa de desarrollo del empleo local.

El 30 de marzo de 1998, por resolución MTySS 265/98 se modifica el diseño del programa de desarrollo del empleo local originario.

Por resolución SEyCL 187/98 se establecieron el tipo de instituciones que podrán participar con carácter de organismos responsables y los formularios a utilizar en su operatoria. Además de esto, se le da vigencia al programa hasta el 31 de diciembre de 1999.

Programa de capacitación para el empleo

Este programa estuvo vigente durante el año 1996 y fue creado por la resolución del MTySS 652/96.

Programa Trabajar

Programa Trabajar I

En su primera versión, el programa Trabajar se desarrolla durante los años 95 y 96. Fue creado en el marco de la ley 24.013 por la resolución del MTySS 576/95 y la resolución de la SEyFP 03/96, 17/96 y 46/96.

Programa Trabajar II

El programa Trabajar II se desarrolla durante los años 1997 y 1998, fue creado y reglamentado por la resolución del MTySS 240/97 y la resolución de la SEyCL 202/97.

Programa Trabajar III

Este programa se desarrolló durante los años 1998 y 1999, se creó en virtud de la ley 24.013 y de la resolución del MTySS 327/98 del 8 de Mayo y regulado por una resolución de la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral 397/98, y la resolución de la SE 114-01. Sus componentes materiales fueron las resoluciones 156/99 y 210/99.

El 21 de julio de 1998, por resolución de la SEyCL 490/98 se dispuso establecer un procedimiento para el diagnóstico, evaluación, asistencia técnica y seguimiento de proyectos de determinados organismos ejecutores, con el objetivo de sanear su desempeño en el programa Trabajar II, regularizar el cumplimiento de las metas de los proyectos aprobados y asegurar su futuro desempeño como organismos ejecutores.

Régimen de crédito fiscal

Este programa fue creado por la ley 22.317 y su modificatoria, ley 23.653 (de Crédito Fiscal) y la ley de presupuesto nacional, y su reglamentación: decreto 988/81 y la resolución del MTySS 115/96 del 21 de Junio, con vigencia hasta el 30 de noviembre del año 1999. El objetivo fue reglamentar el uso del régimen de crédito fiscal a fin de fomentar la inversión de las empresas privadas en infraestructura destinada a la capacitación laboral.

Finalmente, este programa se extendió por resolución del MTySS 134/99.

Programa servicios comunitarios

Programa servicios comunitarios I

Fue creado el 20 de mayo del año 1996 y tuvo vigencia durante ese año y el siguiente. La norma invocada para su creación reguladora fue la ley 24.013 y fue regulada por resolución del MTySS 453/96 y la resolución 107/96 de la SEyCL.

Programa servicios comunitarios II

Fue creado por la resolución MTySS 263/98 y la resolución SEyCL 185/98. Mediante estas resoluciones se aprueba la distribución por provincia de los recursos presupuestarios asignados al programa servicios comunitarios II, y se reglamenta su ejecución.

Programa servicios comunitarios III

Esta tercera versión del programa servicios comunitarios se desarrolló durante el año 1999 y se creó mediante la resolución del MTySS 136/99 y la resolución de la SEyCL 124/99.

El componente empleo de la ley PyME (24.467)

Esta ley se promulga el día 23 de marzo de 1995. Cuatro días más tarde, se dicta el decreto reglamentario del PEN 440, el cual establece que la articulación entre la educación, el mundo del trabajo y la formación y capacitación técnico profesional constituyen ejes de la política educativa nacional.

Programa nacional de promotores o programa de colocaciones

Se crea con la resolución del MTySS 265/98 y la resolución de la SEyCL 187/98.

Programa de reconversión laboral

Este programa estuvo vigente durante los años 1996 y 1997. Fue creado por la ley 24.629 y reglamentada por los decretos 558/96, 852/96, 1231/96, 344/97 y la resolución del MTySS 235/97 y la resolución conjunta 107 del ministerio antes mencionado y la 148 del ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Programa movilidad geográfica

Este programa se desarrollo en el periodo de años 1996 – 1998, fue creado el 25 de enero por la resolución del MTySS 89/96 y la resolución de la secretaria de Empleo y Formación Profesional 13/96.

Proyectos especiales de capacitación

Los proyectos especiales de capacitación se crearon por la resolución del MTySS 182/97 y la resolución de la SEyCL 280/97 en el año 1997.

Programa de acciones especiales de empleo

Este programa fue creado en el año 1997 por la resolución del MTySS 182/97.

Se extendió luego al año 1998 a partir de la resolución del MTySS 252/98 del 19 de marzo. Estas acciones son similares a las definidas por la resolución de la versión anterior.

Finalmente se desarrolló también durante el año 1999 creándose por resolución del MTySS 23/99.

Programa Proempleo

El 2 de octubre de 1997 el PEN dictó el decreto que le dio origen y que aprueba el plan nacional de empleo y faculta al MTySS para diseñar y ejecutar el programa de empleo privado Proempleo.

El programa Proempleo estuvo vigente los años 1997 y 1998. Fue creado el 2 de octubre de 1997 por el decreto del PEN 1030/97, las resoluciones del MTySS 299/98 y 315/98 y la resolución de la SEyCL 374/98. La primera de las resoluciones enumeradas anteriormente, de fecha el 17 de abril, asignó los recursos correspondientes al ejercicio 1998 para financiar las acciones del programa de empleo privado Proempleo. La última de estas resoluciones establece aspectos referidos a la implementación del programa de capacitación para apoyar el empleo, creado por resolución MTySS 315/98.

La resolución del MTySS 662 del 7 de octubre de 1997 brindó los lineamientos de este programa. La resolución conjunta de la SEyCL 559 y SSS 90 del 31 de octubre de 1997, reglamentó el programa, estableciendo sus mecanismos y su vinculación con el ANSES.

Talleres protegidos de producción

Talleres protegidos de producción I

Este programa estuvo vigente durante el año 1997. Los talleres se crearon por la ley 22.431, ley 24.013, ley 24.147, decreto 1.027/94, ley 24.452 y decretos

153/96 y 197/97. Por las resoluciones del MTySS 355/97 del 3 de Julio y la resolución de la SEyCL 386/97.

Su fuente de financiamiento eran fondos recaudados por el Banco Central en virtud la ley de cheques 24.452.

Talleres protegidos de producción II

Este programa es la segunda versión del programa con el mismo nombre que estuvo vigente durante el año 1998.

Los talleres protegidos de producción del año 1998 fueron creados por la resolución del MTySS 339/98 y la resolución de la SEyCL 414/98, del 18 de Junio.

La discapacidad de los beneficiarios debía estar certificada por la autoridad de aplicación en los términos de la ley 22.431; decreto 498/83 y/o leyes provinciales análogas.

Programa de apoyo a la búsqueda de empleo (intermediación laboral)

Este programa se encontraba enmarcado por la ley 24.013. Se creó a partir del decreto 724/97 y las resoluciones 487/97 y 612/97 de la SEyCL.

Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) y al subprograma orientación laboral

Se crea este programa el día 1 de diciembre de 1997 mediante el decreto 724/97 y las resoluciones de la SEyCL 487/97 y 612/97. Esta misma resolución creó la unidad ejecutora del mencionado programa.

Lo financiaba el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contrato de préstamo 1031/OC- AR.

Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad

Este programa se desarrolló durante el año 1998 y fue creado por la resolución del MTySS 273/98 del 1 de abril y reglamentado por la resolución de la SEyCL 210/98 del 8 de abril que determinaba la distribución de fondos.

También se extendió a 1999 en virtud de la resolución MTySS 168/99

Programa capacitación para el empleo

El 28 de agosto de 1996 se crea este programa con la resolución 652/96 del MTySS. Es reglamentado por la resolución 51/96 de la SEyCL.

Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos

Este programa se desarrolló a partir de un convenio con el BID, FOMIN y la resolución del MTySS 46/99.

Programa especial de capacitación laboral

Se crea en el año 1999 con la resolución del MTySS 180/99. El presupuesto es asignado por la resolución 23/99.

Programa de capacitación para apoyar el empleo

Por las resoluciones del MTySS 299/98 y 315/98 y la resolución de la SEyCL 374/98, el 24 de abril y en el marco del programa Proempleo, se creó el subprograma “capacitación para apoyar el empleo”

4. Los programas de empleo

Los dispositivos legales y administrativos que crearon, regularon y reglamentaron las políticas de empleo que se desarrollarán a continuación se encuentran en el apartado III por lo que no serán expuestos nuevamente para evitar repeticiones.

Programa intensivo de trabajo - PIT

El programa tuvo por objetivo brindar ocupación transitoria a trabajadores desempleados para la realización de obras de utilidad pública y social.

A partir de la declaración de la emergencia ocupacional, que habilitaba a los gobiernos provinciales a utilizar las modalidades promovidas de la Ley Nacional de Empleo, se firmaban convenios marco entre el gobierno provincial y el MTySS en los cuales se determinaba la ejecución del PIT y la asignación presupuestaria por provincia. Los beneficiarios eran trabajadores desocupa-

dos de larga duración inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, preferentemente jefes de hogar, y con calificaciones de ocupaciones obsoletas. El ministerio asumía, a través del Fondo Nacional de Empleo, el pago de salarios a los beneficiarios del programa, quienes estaban insertos en cada proyecto y vinculados mediante un contrato de fomento del empleo (de acuerdo con la ley 24.013-Modalidades promovidas de empleo).

El programa intensivo de trabajo fue el primer programa de empleo transitorio creado como política activa de empleo, destinado a la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, prioritariamente para los jefes de hogar con cargas de familia y los desempleados de larga duración. Su objetivo era la realización de obras de utilidad pública y social, por medio de organismos responsables que podían ser gubernamentales o no gubernamentales, aunque en la práctica los organismos más activos fueron los municipios. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados, mientras que los organismos responsables aportaban el resto de los recursos necesarios para llevar adelante la obra. La relación laboral de los beneficiarios se encuadraba en un contrato de fomento del empleo, de acuerdo con las modalidades promovidas de la ley 24.013.

Los PIT se implementaban en las provincias a partir de la declaración de emergencia ocupacional, que habilitaba a los gobiernos provinciales a utilizar las modalidades promovidas de la Ley Nacional de Empleo mediante la firma de un convenio marco donde se establecía el presupuesto asignado a cada provincia. Los convenios para la ejecución de los PIT debían celebrarse exclusivamente con los gobiernos provinciales.

Los trabajadores eran contratados de acuerdo con la reglamentación correspondiente a la modalidad fomento del empleo con una duración acotada entre los 3 y 6 meses, y recibirían un subsidio de \$300. Al ser un contrato enmarcado dentro de las modalidades promovidas de empleo, el trabajador tenía descuentos jubilatorios y los otros beneficios de la seguridad social. También debía ser notificado el cese del contrato con 30 días de antelación a su finalización. La omisión hacía recaer en el organismo responsable el pago de la indemnización correspondiente.

La asimilación del trabajador beneficiario de un programa de empleo transitorio al trabajador enmarcado dentro de las modalidades promovidas no se siguió considerando en los programas de empleo que continuaron al PIT, lo cual lo ubicó como uno de los programas de mayor percepción de beneficios por los trabajadores en términos relativos y por otro lado, representó mayor costo por beneficiario para el estado.

El proceso de aprobación, control y supervisión de los PIT se encontraba reglamentado por el MTySS. Allí se establecía que los proyectos debían ser formulados por un organismo responsable ubicado en el territorio donde éstos se ejecutarán. Para su aprobación debían elevarse a una Unidad Técnica Ejecutora de Programas (UTEP), conformada en cada provincia por la subsecretaría de Empleo del MTySS, por las gerencias regionales de promoción del empleo en aquellas provincias en que hubieran sido creadas, y el gobierno de la provincia, por medio de las dependencias ejecutivas y organismos técnicos seleccionados, representantes de la Confederación General del Trabajo y organizaciones representativas de los empleadores. Las decisiones de la UTEP que se referían a la asignación de recursos, la aprobación de proyectos, el control de gestión y la auditoría de los programas debían estar expresamente aprobadas por el MTySS.

La organización de este programa, como otros considerados de empleo temporal, respondía a esquemas mixtos de administración, en los que la nación desconcentraba algunas funciones (la ejecución), pero mantenía atribuciones en otras áreas, como la selección de proyectos (compartida) y la auditoría de fondos. Por otra parte, estos esquemas reconocían diversas modalidades, con cierta flexibilidad y adecuación a particularidades concretas.

El seguimiento y control de los proyectos era responsabilidad de la UTEP, quien recibía mensualmente, por parte del organismo responsable, el avance de la obra registrada en cada proyecto junto a la liquidación de haberes y contribuciones al sistema de previsión social. Con esta documentación se efectuaba el control técnico – contable.

Si el organismo no enviaba la documentación en tiempo y forma, la UTEP tenía la facultad de suspender las remesas del pago de los subsidios hasta que se subsanaran los incumplimientos.

La reglamentación relacionada con el PIT no establecía mecanismos objetivos para la asignación del presupuesto por provincia o municipio ni fijaba prioridades. Sólo brindaba lineamientos generales que las UTEP debían tener en cuenta. Por ejemplo, debía haber información acerca de la situación económico-financiera de cada municipio que participaba o podía participar en el programa, así como la modificación de sus plantas de personal permanente, transitorio y contratado en los últimos dos años y la evolución de las remuneraciones. Estos elementos debían ser tenidos en cuenta en el momento de la selección de proyectos y asignación de recursos.

La evaluación que la UTEP, junto a la coordinación ministerial del PIT, realizaba a los diferentes municipios participantes en el PIT 1993 (primer año

de ejecución) servía de base para la asignación del presupuesto del año siguiente. Aquellos organismos que no habían participado anteriormente, eran “ponderados estimativamente con opinión fundada de la UTEP.”²

La Unidad estaba facultada para realizar investigaciones del mercado de trabajo en el nivel regional y/o provincial conjuntamente con universidades y organismos técnicos públicos o privados. Para ello podía destinar hasta el 2% del total de los recursos asignados a los PIT.

La asignación de recursos a cada PIT, estaba relacionado con el resultado de las investigaciones y la “información suministrada por el INDEC en relación al nivel de desocupación abierta urbana relevado por la Encuesta Permanente de Hogares en sus respectivas ondas de mayo y octubre para el total de aglomerados urbanos del país, la población desocupada en valores aproximados en razón de aquella tasa aplicada a la población económicamente activa y a necesidades básicas insatisfechas”.³

La reglamentación establecía otras consideraciones a tener eventualmente en cuenta en el momento de decidir la evaluación de los proyectos y la asignación de recursos, por ejemplo:

- La incidencia local de determinadas causales (catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas) que significaba la declaración de emergencia ocupacional de una localidad, región o provincia.
- El cierre temporal o definitivo de empresas que por su envergadura ocupacional provocaba distorsiones significativas en los niveles de empleo local.
- La declaración de emergencia en otros órdenes, tales como sanitario, agrícola, económico.
- La trascendencia de obras de utilidad pública y social propuestas en los proyectos.

El PIT fue el primer programa de empleo transitorio implementado en el nivel nacional y por esa causa la totalidad del presupuesto ejecutado en políticas activas fue absorbido por el PIT. En 1993 comenzaron a implementarse otros pequeños programas, pero el PIT mantuvo su importancia relativa, ya que representó el 85% del monto ejecutado.

El programa intensivo de trabajo estuvo vigente durante los años 1993 y 1994

2 Resolución del MTySS 89/94.

3 Resolución del MTySS op. cit.

hasta que fue reemplazado por otros de similares características, que se analizan más adelante.

El monto total asignado ascendió a 200 millones de pesos distribuidos en las 24 provincias, ejecutándose aproximadamente el 50% en 1993 y el restante 50% en 1994.⁴

El siguiente cuadro muestra la distribución del presupuesto ejecutado por provincias y por año:

Cuadro N°1. montos ejecutados por año (1993-1994) y por provincia - PIT

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | Participación porcentual | | |
|---------------------|---------------------------|-------------|-------------|--------------------------|------|-------|
| | 1993 | 1994 | TOTAL | 1993 | 1994 | TOTAL |
| Buenos Aires | 16.045.121 | 10.762.011 | 26.807.132 | 17% | 10% | 13% |
| Capital Federal | 6.388.802 | 7.713.199 | 14.102.001 | 7% | 7% | 7% |
| Catamarca | 1.400.000 | 1.196.407 | 2.596.407 | 1% | 1% | 1% |
| Chaco | 2.254.110 | 2.013.404 | 4.267.514 | 2% | 2% | 2% |
| Chubut | 2.512.764 | 2.727.436 | 5.240.200 | 3% | 3% | 3% |
| Córdoba | 624.046 | 462.981 | 1.087.027 | 1% | 0% | 1% |
| Corrientes | 2.349.500 | 658.764 | 3.008.264 | 2% | 1% | 2% |
| Entre Ríos | 4.934.650 | 6.005.894 | 10.940.544 | 5% | 6% | 5% |
| Formosa | 1.980.000 | 1.772.907 | 3.752.907 | 2% | 2% | 2% |
| Jujuy | 747.725 | 1.343.958 | 2.091.683 | 1% | 1% | 1% |
| La Pampa | 2.245.000 | 2.119.103 | 4.364.103 | 2% | 2% | 2% |
| La Rioja | 3.185.000 | 7.270.902 | 10.455.902 | 3% | 7% | 5% |
| Mendoza | 5.090.000 | 3.470.743 | 8.560.743 | 5% | 3% | 4% |
| Misiones | 3.739.850 | 2.207.388 | 5.947.238 | 4% | 2% | 3% |
| Neuquén | 2.949.450 | 2.301.167 | 5.250.617 | 3% | 2% | 3% |
| Río Negro | 3.198.376 | 8.764.930 | 11.963.306 | 3% | 8% | 6% |
| Salta | 3.843.000 | 1.894.430 | 5.737.430 | 4% | 2% | 3% |
| San Juan | 2.520.000 | 1.936.262 | 4.456.262 | 3% | 2% | 2% |
| San Luis | 2.071.650 | 927.216 | 2.998.866 | 2% | 1% | 1% |
| Santa Cruz | 2.136.000 | 2.135.786 | 4.271.786 | 2% | 2% | 2% |
| Santa Fe | 8.997.600 | 12.186.539 | 21.184.139 | 10% | 12% | 11% |
| Santiago del Estero | 1.680.000 | 6.448.735 | 8.128.735 | 2% | 6% | 4% |
| Tierra del Fuego | 1.795.451 | 1.584.461 | 3.379.912 | 2% | 1% | 2% |
| Tucumán | 11.636.062 | 17.910.479 | 29.546.541 | 12% | 17% | 15% |
| TOTAL | 94.324.157 | 105.815.102 | 200.139.259 | 100% | 100% | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

4 Resolución del MTySS op. cit.

Como se observa, las provincias de Tucumán, Buenos Aires y Santa Fe absorbieron el 40% del monto total ejecutado, mientras que Córdoba ha sido la provincia que registró la menor participación relativa (0,54%), debido a que en ella no se había declarado la emergencia ocupacional sino que sólo lo habían hecho algunos de los municipios.

La cantidad de beneficiarios aprobados estimados⁵ llegó a un total de 132.000 personas a lo largo de los dos años, concentrándose estos mismos en las provincias con mayor presupuesto ejecutado. Suponiendo una duración promedio de cinco meses, el promedio de beneficiarios activos mensuales fue de 26.000. El cuadro N°2 muestra dichos valores generales detallados por provincia.

5 Los datos brindados por el MTySS, a través de los boletines estadísticos, detallan los montos ejecutados y la cantidad de prestaciones. A partir de allí, suponiendo la duración promedio de los proyectos, se estima la cantidad de beneficiarios aprobados total y el promedio de beneficiarios activos por mes. Esta metodología aplica para los siguientes programas de empleo analizados.

Cuadro N°2. Beneficiarios aprobados y activos por provincia años 1993-1994
- PIT

| Provincia | Beneficiarios (1993-1994) | |
|---------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | Aprobados Total | Activos (promedio mensual) |
| Buenos Aires | 16.399 | 12,4% |
| Capital Federal | 10.839 | 8,2% |
| Catamarca | 1.731 | 1,3% |
| Chaco | 709 | 0,5% |
| Chubut | 1.883 | 1,4% |
| Córdoba | 2.791 | 2,1% |
| Corrientes | 3.493 | 2,6% |
| Entre Ríos | 7.294 | 5,5% |
| Formosa | 2.502 | 1,9% |
| Jujuy | 1.357 | 1,0% |
| La Pampa | 2.909 | 2,2% |
| La Rioja | 6.971 | 5,3% |
| Mendoza | 5.186 | 3,9% |
| Misiones | 4.046 | 3,1% |
| Neuquén | 3.480 | 2,6% |
| Río Negro | 7.856 | 5,9% |
| Salta | 3.883 | 2,9% |
| San Juan | 2.973 | 2,3% |
| San Luis | 1.999 | 1,5% |
| Santa Cruz | 2.848 | 2,2% |
| Santa Fe | 14.092 | 10,7% |
| Santiago del Estero | 5.139 | 3,9% |
| Tierra del Fuego | 2.253 | 1,7% |
| Tucumán | 19.409 | 14,7% |
| TOTAL | 132.043 | 100% |

Fuente: Barbarena Anabela. Evolución de las políticas de empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE. 2006

Cuadro N°3. Participación provincial en la población objetivo y en el total de beneficiarios aprobados - PIT

| Provincia | Participación en el total de la población objetivo (1) (A) | Participación en el total de beneficiarios aprobados en el PIT (B) | Sub-representación o sobre-representación (+) (B-A) |
|---------------------|--|--|---|
| Buenos Aires | 31,20% | 12,42% | -18,78% |
| Capital Federal | 1,95% | 8,21% | 6,26% |
| Catamarca | 1,37% | 1,31% | -0,06% |
| Chaco | 4,97% | 0,54% | -4,43% |
| Chubut | 0,90% | 1,43% | 0,53% |
| Córdoba | 6,49% | 2,11% | -4,38% |
| Corrientes | 3,44% | 2,65% | -0,79% |
| Entre Ríos | 3,65% | 5,52% | 1,87% |
| Formosa | 2,53% | 1,89% | -0,64% |
| Jujuy | 2,21% | 1,03% | -1,18% |
| La Pampa | 0,73% | 2,20% | 1,47% |
| La Rioja | 0,77% | 5,28% | 4,51% |
| Mendoza | 3,58% | 3,93% | 0,35% |
| Misiones | 4,00% | 3,06% | -0,94% |
| Neuquén | 1,62% | 2,64% | 1,02% |
| Río Negro | 1,90% | 5,95% | 4,05% |
| Salta | 5,03% | 2,94% | -2,09% |
| San Juan | 1,77% | 2,25% | 0,48% |
| San Luis | 1,06% | 1,51% | 0,45% |
| Santa Cruz | 0,21% | 2,16% | 1,95% |
| Santa Fe | 10,43% | 10,67% | 0,24% |
| Santiago del Estero | 4,22% | 3,89% | -0,33% |
| Tierra del Fuego | 0,20% | 1,71% | 1,51% |
| Tucumán | 5,77% | 14,70% | 8,93% |
| TOTAL | 100% | 100% | |

Corresponde a datos de 1996, extraído del manual operativo del programa Trabajar II- 1997, MTySS

Fuente: Barbarena Anabela. Evolución de las políticas de empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE. 2006.

Nota: el promedio de las desviaciones se refiere al de las desviaciones absolutas de la media de los datos.

Al no existir parámetros previos respecto de la metodología para distribuir el presupuesto entre provincias, no se puede verificar si la distribución ex - post responde a un criterio objetivo de necesidades provinciales. A pesar de ello, de acuerdo con la concentración poblacional en la provincia de Buenos Aires, en principio, la participación del 12% en el total de beneficiarios aprobados no guardaría relación con su participación en la población potencialmente beneficiaria. Por el contrario, otras áreas como la Capital Federal, estarían sobre representadas.

Se observa que las provincias que han participado en el PIT en mucha menor proporción de lo que les hubiera correspondido en función de la cantidad de sus beneficiarios potenciales son Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Salta, Jujuy, y en menor medida Santiago del Estero. En sentido contrario se ubican la Capital Federal, La Rioja, Río Negro y Tucumán.

Definiendo la población objetivo de este tipo de programas como los desocupados urbanos ubicados bajo la línea de pobreza más la población rural activa con NBI⁶, y tomando datos correspondientes al año 1996⁷, se puede realizar un análisis preliminar de las provincias que han estado sobre y sub representadas en el PIT.

Programa interinstitucional de interés social – Pridis

Durante los años 1994 y 1995 se creó por resolución y se ejecutó el Pridis (Programa Interinstitucional de Interés Social), el cual, con objetivos similares al Proas y al Preno, se implementó conjuntamente con otros organismos nacionales.

El programa interinstitucional de interés social se creó en 1994. Su objetivo principal fue la optimización del uso de los recursos afectados por los distintos organismos nacionales participantes en el Plan Social para obras y servicios públicos. Este tenía por objetivo aumentar la cantidad, la calidad y el alcance social y geográfico de los servicios de promoción del empleo implementados desde la nación.⁸ El Pridis tuvo objetivos similares a los del

6 Se considera esta definición porque es conceptualmente válida, y por otro lado permite homogeneizar criterios en el análisis comparativo de las diferentes políticas de empleo, ya que el programa Trabajar, el primer programa que cuantificó la población objetivo por provincias, utiliza dicha definición.

7 Se está suponiendo que la distribución de la población objetivo por provincias no se ha modificado sustancialmente entre los años 1993-94 y 1996.

8 Resolución del MTySS 86/94 del 24 de enero de 1994.

PIT, con la diferencia de que, las contrapartes ejecutoras del programa eran ONG.

Su financiamiento corría por cuenta de los fondos del MTySS afectados a este programa tanto para el empleo como para la capacitación. Los beneficiarios recibían una ayuda económica no remunerativa mensual de \$200. No hubo límites de edad ni discriminación de género. Se les otorgaba prioridad a quienes presentaran mayores dificultades para conseguir empleo, quedaban sujetos a las modalidades promovidas de empleo fijadas de la LNE que fijaban también el tiempo de duración del contrato.

El monto ejecutado por el programa fue de \$1.116.930, distribuido entre las tres provincias participantes según lo muestra el cuadro N°4.

Cuadro N°4. Montos ejecutados y beneficiarios aprobados por provincia, año 1994 - Pridis

| Provincia | Monto (en \$ corrientes) | Beneficiarios aprobados | |
|-----------------|-----------------------------|-------------------------|-------|
| Capital Federal | 529.050 | 529 | 47,4% |
| Formosa | 500.000 | 500 | 44,8% |
| Santa Cruz | 87.880 | 88 | 7,9% |
| TOTAL | 1.116.930 | 1.117 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

El Pridis fue comparativamente un programa de escasa dimensión según el monto presupuestario ejecutado y el número los beneficiarios aprobados.

Por la información con que se cuenta, se puede concluir que este programa se concibió e implementó a partir de una demanda específica o de intereses no explícitos, y no respondía a una acción encuadrada en una planificación de política pública más general.

Programa de empleo de interés social – Proedis

Este programa se ejecutó desde 1993 a 1996. Su finalidad fue la realización de obras de interés social o comunitario por ONGs mediante un convenio con el MTySS. Las ONGs tomaban trabajadores desocupados que cumplieran con alguna de las siguientes características:

- Calificaciones en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción.

- Mayor a 45 años.
- Desempleados de larga duración (acreditando más de seis meses de inscriptos como desempleados).
- Inscriptos en la Red de Servicios de Empleo

Se remuneraba mediante de un pago de ayuda económica mensual no remunerativa de \$200. Financiaba por una parte, sueldos y cargas sociales, por el Fondo Nacional de Empleo, que transfería un anticipo para la iniciación de las obras y posteriormente contra la presentación de comprobantes de pago de haberes, depósito de contribuciones sociales y un estado de avance de las obras avalado por los profesionales responsables actuantes y transfería las remesas hasta agotar la partida asignada. Por otra parte cubría los insumos, seguros, etc. que habían sido adelantados por las ONGs. El período de contratación no podía exceder los seis meses.

Se estima que la cantidad de beneficiarios aprobados llegó a ser de 2.567 personas a lo largo del período en que estuvo vigencia este programa concentrándose, como en el caso del presupuesto ejecutado, en las provincias de Santa Fe y La Rioja principalmente.⁹

El monto total involucrado en el pago de las ayudas económicas fue de 2,6 millones de pesos durante los años 1993, 1994, 1995 y de menor medida en 1996. Participaron ONG de 16 provincias, pero principalmente de Santa Fe, La Rioja, Capital Federal y Buenos Aires, según lo muestra el cuadroNº5.

9 MTySS

Cuadro N°5. Montos ejecutados por año y por provincia (1994-1995) - Proedis

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | Participación en % |
|---------------------|---------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| | 1994 | 1995 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 74.514 | 155.400 | 229.914 | 8,7% |
| Capital Federal | 304.638 | 6.400 | 311.038 | 11,7% |
| Catamarca | - | 32.600 | 32.600 | 1,2% |
| Chaco | 9.660 | - | 9.660 | 0,4% |
| Chubut | 3.360 | - | 3.360 | 0,1% |
| Córdoba | - | 10.800 | 10.800 | 0,4% |
| Entre Ríos | - | 140.400 | 140.400 | 5,3% |
| Jujuy | - | 69.600 | 69.600 | 2,6% |
| La Rioja | 21.000 | 439.400 | 460.400 | 17,3% |
| Mendoza | 87.863 | 104.000 | 191.863 | 7,2% |
| Neuquén | 8.400 | - | 8.400 | 0,3% |
| San Juan | 2.490 | - | 2.490 | 0,1% |
| Santa Cruz | 8.718 | - | 8.718 | 0,3% |
| Santa Fe | 622.190 | 253.000 | 875.190 | 32,9% |
| Santiago del Estero | - | 116.400 | 116.400 | 4,4% |
| Tucumán | 186.084 | - | 186.084 | 7,0% |
| TOTAL | 1.328.917 | 1.328.000 | 2.656.917 | 100% |

Nota: \$54.000 del año 1993 para Santa Fe y \$35.190 para Tucumán fueron considerados en el año 1994. \$11.800 de 1996 para Mendoza, \$400 para Santiago del Estero, \$15.600 para Bs. As., \$2.400 para Cap. Fed. \$400 para Catamarca y \$200 para Córdoba, fueron considerados en el año 1995.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Para estimar el promedio de la cantidad de beneficiarios activos mensuales, como se realizó en el PIT, se supone una duración promedio de los proyectos de cinco meses.

La dificultad en este caso radica en su discontinuidad que probablemente ha tenido dentro de un mismo año. Si bien en el caso del Proedis no se cuenta con exactitud los meses del año en que estuvo en vigencia, se puede suponer fundadamente que ésta no ha sido uniforme a lo largo de los años y de los meses. Por ello, quizás la estimación del promedio de los beneficiarios activos mensuales no refleja exactamente la realidad. Como el 95% del presupuesto fue ejecutado en los años 1994 y 1995 a los fines de estimar los beneficiarios activos promedio se consideraron como período de ejecución los 24 meses de esos dos años.

Cuadro N°6. Beneficiarios aprobados y activos por provincia (1994-1995)
- Proedis

| PROVINCIA | Beneficiarios | | |
|---------------------|---------------|--------|--|
| | Aprobados | | Activos(1994-1995) (promedio mensual) |
| Buenos Aires | 223 | 8,7% | 45 |
| Capital Federal | 310 | 12,1% | 62 |
| Catamarca | 18 | 0,7% | 4 |
| Chaco | 10 | 0,4% | 2 |
| Chubut | 3 | 0,1% | 1 |
| Córdoba | 9 | 0,3% | 2 |
| Entre Ríos | 117 | 4,6% | 23 |
| Jujuy | 58 | 2,3% | 12 |
| La Rioja | 456 | 17,8% | 91 |
| Mendoza | 186 | 7,3% | 37 |
| Neuquén | 8 | 0,3% | 2 |
| San Juan | 2 | 0,1% | 0 |
| Santa Cruz | 9 | 0,3% | 2 |
| Santa Fe | 874 | 34,1% | 175 |
| Santiago del Estero | 97 | 3,8% | 19 |
| Tucumán | 186 | 7,2% | 37 |
| TOTAL | 2.567 | 100,0% | 513 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Programa coparticipado – Procopa

Durante los últimos meses del año 1994 se creó por resolución y se ejecutó el programa coparticipado, con similares objetivos a los antes mencionados, donde se preveía una coparticipación económica de los organismos ejecutores consistente en aproximadamente un 50% del monto correspondiente a la mano de obra involucrada.

El Procopa se basaba en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas en mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción, con financiamiento conjunto del Fondo Nacional de Empleo y de las provincias. Esta última característica lo diferencia de los otros programas de empleo transitorio.

Los beneficiarios, que debían ser desempleados con necesidades básicas insatisfechas, recibían una ayuda económica de \$250.

Se implementó en el año 1994 por un monto total de 5,4 millones de pesos, aportado por la nación.¹⁰ Las provincias que participaron fueron Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego y San Juan, según se muestra en el cuadro N°7.

Cuadro N°7. Montos ejecutados por provincia en el año 1994 - Procopa

| PROVINCIA | Montos (\$corrientes) | Part. % |
|------------------|--------------------------|---------|
| Chubut | 500.000 | 9,5% |
| Entre Ríos | 953.292 | 18,0% |
| La Pampa | 953.292 | 18,0% |
| Neuquén | 437.995 | 8,3% |
| San Juan | 210.000 | 4,0% |
| Santa Fe | 1.903.302 | 36,0% |
| Tierra del Fuego | 329.192 | 6,2% |
| TOTAL | 5.287.073 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Al igual que el resto de los programas implementados en estos años, no estaban explicitadas las consideraciones para la distribución de los fondos a las provincias. Estas debían comprometerse a aportar parte de la financiación, es decir que el programa no dependía sólo del MTySS.

En base a la información obtenida se pueden estimar los beneficiarios que estuvieron involucrados en el programa durante el año en vigencia, como lo muestra el siguiente cuadro. Los beneficiarios activos se estimaron suponiendo una duración de los proyectos de seis meses.

10 MTySS.

Cuadro N°8. Beneficiarios aprobados y activos mensual por provincia - Proco-
pa

| Provincia | Beneficiarios | | Activos (promedio mensual) |
|------------------|---------------|--------|----------------------------------|
| | Aprobados | | |
| Chubut | 333 | 9,5% | 167 |
| Entre Ríos | 636 | 18,0% | 318 |
| La Pampa | 636 | 18,0% | 318 |
| Neuquén | 292 | 8,3% | 146 |
| San Juan | 140 | 4,0% | 70 |
| Santa Fe | 1.269 | 36,0% | 634 |
| Tierra del Fuego | 219 | 6,2% | 110 |
| TOTAL | 3.525 | 100,0% | 1.762 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Programa de asistencia solidaria – Proas

Este programa introdujo una serie de innovaciones en materia de diseño y localización del programa PIT. La realización de las obras de interés social se llevaba a cabo mediante convenios firmados con las provincias o municipios. El programa tuvo por objetivo generar empleo masivo por un periodo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. Se firmaban convenios entre el gobierno provincial y la SE-yFP, en los cuales se determinaba la ejecución del Proas, leal asignación presupuestaria y la cantidad de beneficiarios por provincia. El Proas se ejecutó en las provincias de Salta, Chaco, Misiones, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero, Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, Catamarca, Santa Fe, San Juan y La Rioja.

El programa de asistencia solidaria estuvo “destinado a la ejecución de obras de interés público y social de pequeña y mediana envergadura a cargo de los municipios, departamentos, comisiones municipales, organizaciones no gubernamentales, etc., en cuyos proyectos pueden incorporarse como beneficiarios trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo con el objeto de realizar un entrenamiento ocupacional capaz de actualizar

sus calificaciones laborales para posibilitar su posterior reinserción en el mercado de trabajo.”¹¹

Los organismos participantes en el programa se debían ubicar en las localidades seleccionadas en forma conjunta por el ministerio de Trabajo y la secretaría de Desarrollo Social, ya que era un programa en el que participaban ambos organismos. No obstante lo establecido en la reglamentación, no se ha hallado documentación respaldatoria donde se fijen los criterios para seleccionar dichas localidades.

Los organismos responsables presentaban proyectos, cuyo proceso de evaluación era similar al resto de los programas de empleo transitorio. Los proyectos eran evaluados por una unidad de evaluación de proyectos (UEP), conformada por dos funcionarios del MTySS y dos en representación de la secretaría de Desarrollo Social. Las gerencias regionales del MTySS tenían poder de veto sobre los proyectos.

Los proyectos tenían una duración de entre 3 y 6 meses y debían encuadrarse en alguna de las siguientes tipologías:

- Agua: Se refería a obras de agua potable para consumo humano o animal y agua de riego: pequeñas redes de distribución de agua, conexiones domiciliarias, tanques o cisternas, canales, aguadas y represas.
- Saneamiento: proyectos relacionados con cloacas y desagües pluviales, incluyendo redes de distribución, conexiones domiciliarias, pozos ciegos, alcantarillado, cordón cuneta, terraplenado, pavimento articulado.
- Soluciones habitacionales: incluía núcleos húmedos, erradicación de ranchos y la realización de pequeños núcleos de viviendas económicas.
- Huertas – forestación: se consideran aquí las huertas comunitarias, escolares, forestación familiar y programas comunitarios.
- Apoyo comunitario: realización de tareas en centros comunitarios integrales como en comedores infantiles, escolares, de ancianos o centros recreativos y culturales.

Como se observa, la variedad de tipologías de proyectos aceptados era muy amplia. En los programas implementados posteriormente, las restricciones y requisitos impuestos para cada una de las tipologías son mayores. Incluso, en este programa se aceptaban proyectos tanto de infraestructura como de ser-

11 Resolución secretaría de Empleo 47/94.

vicios comunitarios, cuando en programas posteriores se tiende a diferenciar, ya que la implementación de un tipo de proyectos es diferente a otro.

En el momento de ser presentados los proyectos por parte del organismo responsable se debía cumplimentar ciertas formalidades, como detallar la justificación del proyecto y su ubicación, la memoria descriptiva, el presupuesto integral discriminado, incluyendo cómputo de materiales y mano de obra, la nómina del personal del organismo asignado al proyecto, la nómina de los instructores a cargo del entrenamiento ocupacional, que debían tener una relación de uno cada diez beneficiarios, la duración y plazos de ejecución del proyecto, los planos de obra y cronograma de tareas, además de nombrar un director de obra, responsable técnico.

Los beneficiarios estaban definidos como “trabajadores desempleados sin distinción de sexo ni edad que no perciban prestaciones por desempleo ni jubilación o pensión; trabajadores con bajas calificaciones, desempleados de larga duración, jefes de hogar y con mayores cargas de familia e inscritos en la Red de Servicios de Empleo”.¹² Recibían mensualmente una ayuda económica no remunerativa de \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Además se les otorgaba cobertura de salud y estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil.

Los fondos asignados al programa se distribuían entre las provincias mediante “la utilización de un índice combinado que debidamente ponderados integraba los indicadores y tasas de necesidades básicas insatisfechas, mortalidad infantil, deserción escolar y desempleo equivalente”,¹³ no obstante, no se explicitaban cuáles eran dichos índices.

Durante 1995 el Proas se financió de la siguiente manera: MTySS: \$ 43.500.000, secretaría de Desarrollo Social: \$ 37.500.000, y Provincias: \$ 6.100.000¹⁴.

A través de resolución del MTySS (263/95) se distribuyeron los fondos asignados para el último cuatrimestre del año 1995 en función del cuadro N°9.

12 Resolución de la secretaría de Empleo op.cit.

13 Resolución del MTySS 1279/94 y resolución de la secretaría de Empleo op. cit.

14 Datos del MTySS

Cuadro N°9. Distribución de fondos por provincia - Proas

| Provincia | Monto (\$) | Participación | Provincia | Monto (\$) | Participación |
|-----------------|------------|---------------|------------------|------------|---------------|
| Buenos Aires | 6.727.378 | 34,1% | Mendoza | 782.759 | 4,0% |
| Capital Federal | - | - | Misiones | 625.767 | 3,2% |
| Catamarca | 349.354 | 1,8% | Neuquén | 315.900 | 1,6% |
| Córdoba | 1.556.863 | 7,9% | Río Negro | 360.505 | 1,8% |
| Corrientes | 638.076 | 3,2% | Salta | 808.856 | 4,1% |
| Chaco | 752.264 | 3,8% | San Juan | 383.245 | 1,9% |
| Chubut | 334.485 | 1,7% | San Luis | 276.993 | 1,4% |
| Entre Ríos | 633.240 | 3,2% | Santa Cruz | 215.783 | 1,1% |
| Formosa | 375.373 | 1,9% | Santa Fe | 1.882.512 | 9,6% |
| Jujuy | 438.460 | 2,2% | Stgo. del Estero | 564.558 | 2,9% |
| La Pampa | 284.427 | 1,4% | Tierra del Fuego | 215.783 | 1,1% |
| La Rioja | 276.993 | 1,4% | Tucumán | 911.751 | 4,6% |
| | | | Total | 19.711.325 | 100,0% |

Fuente: resolución MTySS 263/95

Los 19,7 millones de pesos que totalizaron la distribución anterior, representaban un monto menor a los 60 millones finalmente ejecutados a lo largo de todo el programa. No obstante, a partir de las resoluciones analizadas no se desprendió la existencia de otras distribuciones presupuestarias por provincias, por lo que no quedó claro cómo fue la distribución sucesiva.

Por otro lado, la resolución establecía los montos absolutos que le correspondían a cada provincia, sin explicitar el índice aplicado, tal como establecía la resolución de creación del programa. Al calcular el índice (columna del cuadro precedente) y comparándolo con la participación en el total de la población objetivo por provincia, se observa cierta inconsistencia¹⁵. Es decir, al momento de distribuir el presupuesto se lo concibió con una distribución que consideraba ciertas mediciones objetivas, como puede considerarse el índice de la participación en la población objetivo, consistencia que no se observaba luego al analizar la ejecución real del presupuesto.

15 Como se estableció en el PIT, y para homogeneizar el análisis, se considera población objetivo los desocupados urbanos bajo la línea de pobreza más la población rural activa con NBI. Esta definición fue cuantificada por el programa Trabajar para datos de 1996.

En el cuadro N°10 se compara la participación en la distribución de presupuesto realizada mediante la resolución del MTySS 263/95, con la participación en la distribución de la población objetivo por provincias considerada en el programa Trabajar II.

Cuadro N°10. Distribución presupuestaria por provincia - Proas

| PROVINCIA | Distribución Res. 263/95 (A) | Participación en el total de la población objetivo (1) (B) | Desvío (A) - (B) |
|-------------------------------|------------------------------|--|------------------|
| Buenos Aires | 34,1% | 31,2% | 2,9% |
| Capital Federal | 0,0% | 2,0% | -2,0% |
| Catamarca | 1,8% | 1,4% | 0,4% |
| Córdoba | 7,9% | 6,5% | 1,4% |
| Corrientes | 3,2% | 3,4% | -0,2% |
| Chaco | 3,8% | 5,0% | -1,2% |
| Chubut | 1,7% | 0,9% | 0,8% |
| Entre Ríos | 3,2% | 3,7% | -0,4% |
| Formosa | 1,9% | 2,5% | -0,6% |
| Jujuy | 2,2% | 2,2% | 0,0% |
| La Pampa | 1,4% | 0,7% | 0,0% |
| La Rioja | 1,4% | 0,8% | 0,6% |
| Mendoza | 4,0% | 3,6% | 0,4% |
| Misiones | 3,2% | 4,0% | -0,8% |
| Neuquén | 1,6% | 1,6% | 0,0% |
| Río Negro | 1,8% | 1,9% | -0,1% |
| Salta | 4,1% | 5,0% | -0,9% |
| San Juan | 1,9% | 1,8% | 0,2% |
| San Luis | 1,4% | 1,1% | 0,3% |
| Santa Fe | 9,6% | 10,4% | -0,9% |
| Santa Cruz | 1,1% | 0,2% | -0,9% |
| Santiago del Estero | 2,9% | 4,2% | -1,4% |
| Tierra del Fuego | 1,1% | 0,2% | 0,9% |
| Tucumán | 4,6% | 5,8% | -1,1% |
| Promedio de las desviaciones: | | | 0,8% |

(1) Corresponde a datos de 1996, extraído del manual operativo del programa Trabajar II- 1997, MTySS.

Fuente: Barbarena Anabela. Evolución de las políticas de empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE. 2006

Nota: promedio de las desviaciones se refiere al promedio de las desviaciones absolutas de la media de los datos.

A partir del cuadro N°10 se puede observar que en los dos programas que se están implícitamente comparando (el Proas y el Trabajar) subyace una lógica similar de distribución de presupuesto. Las diferencias mínimas que se registran en algunas provincias se podrían deber también a modificaciones producidas, entre los años considerados, en la cantidad de desocupados correspondiente a la población objetivo estimada en cada provincia.

Por otra parte, si no se considera en el cálculo del promedio de las desviaciones la Capital Federal, para la cual el presupuesto del Proas no tuvo partidas asignadas, el promedio de las desviaciones baja al 0,7%, mostrando aún una mayor coincidencia entre ambos programas (Barberena, 2006).

Desde los aspectos formales y por la información recopilada relacionada con el programa quedan algunos interrogantes, sin cuyas respuestas se dificultaría una evaluación de su gestión, y más aún una evaluación de impacto, como por ejemplo:

¿Qué criterios fueron utilizados en la distribución del presupuesto por provincia?

¿Cuáles eran los criterios para aprobar proyectos?

¿Qué cantidad de proyectos fueron aprobados en total y por provincia?

¿Cuáles fueron las tipologías más frecuentemente presentadas y aprobadas?

¿Qué mecanismos de control de ejecución de proyectos existían? (Barberena, 2006).

Ejecución del programa

El programa se ejecutó esencialmente durante el año 1995, y en los dos años siguientes se continuó con los proyectos residuales. El monto total ejecutado fue de 60,5 millones de pesos, de los cuales el 94% correspondió al primer año.

El cuadro N°11 muestra la distribución por provincia del monto ejecutado.

Cuadro N°11. Montos ejecutados por año y por provincia (1995 a 1997) - Proas

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | Participación en % |
|---------------------|---------------------------|------------------|---------------|-------------------|--------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 6.732.800 | 313.000 | - | 7.045.800 | 11,6% |
| Catamarca | 1.862.000 | 18.600 | 400 | 1.881.000 | 3,1% |
| Córdoba | 679.200 | 57.600 | 200 | 737.000 | 1,2% |
| Corrientes | 1.873.000 | 20.600 | 400 | 1.894.000 | 3,1% |
| Chaco | 4.111.400 | 293.200 | 16.600 | 4.421.200 | 7,3% |
| Chubut | 302.200 | - | - | 302.200 | 0,5% |
| Entre Ríos | 389.000 | 128.800 | - | 517.800 | 0,9% |
| Formosa | 3.493.400 | 270.600 | 600 | 3.764.600 | 6,2% |
| Jujuy | 2.211.000 | 219.050 | 3.800 | 2.433.850 | 4,0% |
| La Rioja | 2.969.800 | 722.400 | - | 3.692.200 | 6,1% |
| Mendoza | 29.800 | 190.400 | - | 220.200 | 0,4% |
| Misiones | 2.769.600 | 13.800 | 10.200 | 2.793.600 | 4,6% |
| Neuquén | 71.400 | 27.600 | - | 99.000 | 0,2% |
| Río Negro | 654.600 | 29.000 | - | 683.600 | 1,1% |
| Salta | 6.434.600 | 172.600 | 21.600 | 6.628.800 | 11,0% |
| San Juan | 2.390.600 | 16.000 | - | 2.406.600 | 4,0% |
| San Luis | 3.600 | - | - | 3.600 | 0,0% |
| Santa Fe | 9.215.400 | 620.600 | 500 | 9.836.500 | 16,3% |
| Santiago del Estero | 6.619.000 | 35.800 | 400 | 6.655.200 | 11,0% |
| Tierra del Fuego | 37.450 | 9.800 | - | 47.250 | 0,1% |
| Tucumán | 3.774.400 | 662.400 | 6.200 | 4.443.000 | 7,3% |
| TOTAL | 56.624.250 | 3.821.850 | 60.900 | 60.507.000 | 100% |

Nota: \$4800 ejecutados en el año 1998 fueron asignados al año 1997.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Como se observa, participaron 21 del total de las 23 provincias consideradas en la distribución del presupuesto, estando ausentes solo Santa Cruz y La Pampa. Respecto del resto de las provincias se produjo una alta concentración en cuatro de ellas: Santa Fe, Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta absorbieron el 50% del presupuesto ejecutado. Si se compara dicha participación con la prevista en la resolución del MTySS 263/95, de distribución del presupuesto, no se encuentra en principio una relación directa. Santiago del

Estero y Salta, por ejemplo, que según asignación presupuestaria, les correspondían el 3% y 4% del presupuesto respectivamente, participaron con un 11% del total del monto ejecutado. Santa Fe, que en el primer caso se le había asignado un 10%, finalmente participó con un 16%. La provincia de Buenos Aires, por el contrario, participó con un 12% del total del monto ejecutado mientras que la resolución de distribución preveía un 34%.

El cálculo para todas las provincias, es decir tomando en cuenta el desvío entre el valor de la columna A del cuadro de distribución presupuestaria por provincias y la última columna del cuadro precedente, se puede obtener el promedio de las desviaciones absolutas de la media, que en este caso es relativamente alta (3,8%). Esto está marcando una amplia diferencia entre lo planeado y lo ejecutado efectivamente.

La cantidad estimada de beneficiarios aprobados llegó a un total de 57.000 personas a lo largo de 1995 y los primeros tres meses de 1996¹⁶. Suponiendo una duración promedio de cinco meses por proyecto y considerando que el programa se desarrolló fundamentalmente durante el período mencionado, el promedio de beneficiarios activos mensuales estimado ascendió a un valor cercano a las 19.000 personas. El cuadro N°12 muestra dichos valores generales detallados por provincia.

16 A partir de la cantidad de prestaciones pagadas, datos brindados por el MTySS, y suponiendo una duración media de los proyectos de 5 meses, se estima la cantidad de beneficiarios aprobados.

Cuadro N°12. Beneficiarios aprobados y activos mensual por provincia - Proas

| Provincia | Beneficiarios | | |
|---------------------|-----------------|-------------|---|
| | Aprobados Total | | Activos(1995-enero a marzo de 1996) (promedio mensual) |
| Buenos Aires | 6.979 | 12% | 2.326 |
| Catamarca | 1.999 | 3% | 666 |
| Córdoba | 728 | 1% | 243 |
| Corrientes | 1.857 | 3% | 619 |
| Chaco | 4.308 | 8% | 1.436 |
| Chubut | 302 | 1% | 101 |
| Entre Ríos | 517 | 1% | 172 |
| Formosa | 3.321 | 6% | 1.107 |
| Jujuy | 2.262 | 4% | 754 |
| La Rioja | 3.656 | 6% | 1.219 |
| Mendoza | 161 | 0% | 54 |
| Misiones | 2.774 | 5% | 925 |
| Neuquén | 98 | 0% | 33 |
| Río Negro | 581 | 1% | 194 |
| Salta | 6.171 | 11% | 2.057 |
| San Juan | 2.149 | 4% | 716 |
| San Luis | 4 | 0% | 1 |
| Santa Fe | 9.749 | 17% | 3.250 |
| Santiago del Estero | 5.965 | 10% | 1.988 |
| Tierra del Fuego | 25 | 0% | 8 |
| Tucumán | 3.802 | 7% | 1.267 |
| | | | |
| TOTAL | 57.410 | 100% | 19.137 |

Fuente: Barbarena Anabela. Evolución de las políticas de Empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE. 2006

Tal como se analizó en el programa intensivo de trabajo, en este caso también se puede decir que al no existir criterios explícitos de distribución de presupuesto por provincias, la distribución observada en el cuadro anterior no podría calificarse como acorde o no con las necesidades reales de cada provincia. Sin embargo, de acuerdo con la alta concentración poblacional en la provincia de Buenos Aires, el 12% de participación se puede considerar escaso en proporción al porcentaje de la población objetivo que se estima ha-

bitan en la región. Por el contrario, con esta misma lógica, Santa Fe, Santiago del Estero, Salta y La Rioja estarían sobre representadas.

Es interesante ahora comparar lo que sucedió respecto de la cantidad de beneficiarios aprobados por provincia en porcentaje con lo que hubiera ocurrido de haberse tomado en cuenta la participación en la población objetivo (considerando para esto último los comentarios ya realizados).

Cuadro N°13. Participación provincial en la población objetivo y en el total de beneficiarios aprobados - Proas

| Provincia | Participación en el total de la población objetivo (1) (A) | Participación en el total de beneficiarios aprobados en el Proas (B) | Sub-representación (-) Sobre-representación (+) (B-A) |
|-------------------------------|--|--|---|
| Buenos Aires | 31,2% | 12% | -19,0% |
| Catamarca | 1,4% | 3% | 2,1% |
| Córdoba | 6,5% | 1% | -5,2% |
| Corrientes | 3,4% | 3% | -0,2% |
| Chaco | 5,0% | 8% | 2,5% |
| Chubut | 0,9% | 1% | -0,4% |
| Entre Ríos | 3,7% | 1% | -2,7% |
| Formosa | 2,5% | 6% | 3,3% |
| Jujuy | 2,2% | 4% | 1,7% |
| La Rioja | 0,8% | 6% | 5,6% |
| Mendoza | 3,6% | - | -3,3% |
| Misiones | 4,0% | 5% | 0,8% |
| Neuquén | 1,6% | - | -1,4% |
| Río Negro | 1,9% | 1% | -0,9% |
| Salta | 5,0% | 11% | 5,7% |
| San Juan | 1,8% | 4% | 2,0% |
| San Luis | 1,1% | - | -1,1% |
| Santa Fe | 10,4% | 17% | 6,6% |
| Santiago del Estero | 4,2% | 10% | 6,2% |
| Tierra del Fuego | 0,2% | 0% | -0,2% |
| Tucumán | 5,8% | 7% | 0,9% |
| Promedio de las desviaciones: | | | 3,4% |

(1)Corresponde a datos de 1996, extraído del manual operativo del programa Trabajar II 1997, MTySS.

Fuente: Barbarena Anabela. Evolución de las políticas de Empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE. 2006

Se observa que las provincias que han participado en el Proas en menor proporción a las que les hubiera correspondido en función de su cantidad de beneficiarios potenciales (estimados) son Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, y en menor medida Chubut, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego. En sentido contrario se ubican La Rioja, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero.

Si comparamos esta situación con el desarrollo del PIT, se observa que las provincias de Buenos Aires y Córdoba se encuentran sub-representadas en ambos programas. Esto se debe fundamentalmente, en el caso de la provincia de Buenos Aires, a la existencia de programas provinciales, que llevaban a los municipios a no diversificar entre programas de empleo provinciales y nacionales, además de existir acuerdos políticos tácitos de mantener esta situación. La provincia de Córdoba fue la última provincia en declararse en emergencia ocupacional, por lo cual su participación fue muy escasa en los programas de empleo durante los primeros años de la década de 1990.

Por el contrario, las provincias de Chaco, Salta y Santiago del Estero, que en el PIT tenían una baja participación, en este programa estarían sobre representadas. Por otra parte la provincia de La Rioja es la que se encontraba altamente sobre representada en ambos programas.

Programa nacional de pasantías – Pronapas

El programa nacional de pasantías tenía la finalidad de actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante, con una práctica laboral en una empresa privada que lo habilitaba para el ejercicio de una profesión u oficio. Estaba dirigido a los trabajadores desocupados inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo. Las pasantías tenían una duración mínima de un mes y máxima de tres, pudiéndose extender este período por tres meses más por compromiso de las partes, siendo la jornada laboral de hasta seis horas diarias y 33 semanales. Los beneficiarios accedían a una ayuda económica de 200 pesos mensuales, financiada totalmente por el MTySS a través del Fondo Nacional de Empleo.

La empresa interesada en participar se adhería al programa a través de una declaración jurada donde debía constar “la planta de personal de la misma a efectos de observar algún tipo de correlación entre dicha planta y la cantidad de pasantes requeridos; nunca la cantidad de pasantes podrá superar la de la planta permanente...”¹⁷. Asimismo debía designar un tutor cada 10 pasantes,

17 Resolución del SsE 06/95.

comunicar a la autoridad de aplicación los contenidos de la actividad formativa y emitir al finalizar la pasantía un certificado donde constarán las prácticas efectuadas y la calificación adquirida por cada pasante según el decreto PEN 1517/94.

Las empresas debían estar legalmente constituidas y la gerencia regional de empleo debía constatar *in situ* la existencia de la empresa, evaluando si estaban dadas las condiciones para permitir una pasantía laboral. Las empresas debían adjuntar la solicitud de adhesión a la información sobre el contenido de la actividad formativa del pasante.

Las gerencias regionales eran las responsables de evaluar las solicitudes recibidas, contando con un cupo presupuestario que sería distribuido trimestralmente ajustándose a “criterios de racionalidad económica y eficiencia social”. Para esta distribución se preveía utilizar “un índice que debidamente ponderado integrara los indicadores y tasas de actividad, de desocupación, población económicamente activa, población desocupada y población total.”¹⁸

Si bien en las resoluciones ministeriales asociadas al programa no se identificaba la confección de dichos índices por provincia, se estableció la distribución de 22.300 pasantías en el nivel nacional entre las 23 provincias más la Capital Federal según lo muestra el cuadro N°14.

18 Resolución del SsE 06/95

Cuadro N°14. Distribución por provincia - Pronapas

| Provincia | Pasantías | Participación | Provincia | Pasantías | Participación |
|-----------------|-----------|---------------|---------------------|-----------|---------------|
| Buenos Aires | 1.100 | 4,9% | Mendoza | 1.300 | 5,8% |
| Capital Federal | 2.200 | 9,9% | Misiones | 900 | 4,0% |
| Catamarca | 450 | 2,0% | Neuquén | 650 | 2,9% |
| Córdoba | 2.200 | 9,9% | Río Negro | 450 | 2,0% |
| Corrientes | 900 | 4,0% | Salta | 900 | 4,0% |
| Chaco | 900 | 4,0% | San Juan | 650 | 2,9% |
| Chubut | 650 | 2,9% | San Luis | 650 | 2,9% |
| Entre Ríos | 1.100 | 4,9% | Santa Cruz | 450 | 2,0% |
| Formosa | 650 | 2,9% | Santa Fe | 2.200 | 9,9% |
| Jujuy | 650 | 2,9% | Santiago del Estero | 900 | 4,0% |
| La Pampa | 450 | 2,0% | Tierra del Fuego | 450 | 2,0% |
| La Rioja | 450 | 2,0% | Tucumán | 1.100 | 4,9% |
| | | | Total | 22.300 | 100% |

Fuente: resolución del SsE 06/95.

Como se observa en el cuadro N°14, la distribución de las pasantías previstas por provincias tenían una distribución más homogénea respecto del presupuesto asignado por otras resoluciones ministeriales para otros programas diseñados hasta ese momento. Esta resolución no explicitaba la metodología de asignación por lo que no se pudo evaluar el criterio seleccionado. En principio no guardaba relación con los desocupados en situación de pobreza estimados en cada provincia, ya que esto implicaba una mayor concentración en las grandes provincias, situación que no se observó. A la provincia de Buenos Aires se le asignó un porcentaje mucho menor respecto del total de desocupados en su territorio y por el contrario la Capital Federal participó en una mayor proporción a la que le correspondía si se utilizaba el criterio de desocupados por región.

Ejecución del programa

Este programa se inició en el mes de septiembre de 1994 y su mayor desarrollo se registró durante 1995. El total involucrado en este programa fue de 23 millones de pesos, de los cuales 21,5 millones se desembolsaron en 1995. Participaron 24 provincias, aunque el 50% del presupuesto se concentró en 5 de ellas: Córdoba, Mendoza, Santa Fe, La Rioja y San Juan, tal como lo muestra el cuadro N°15.

Cuadro N°15. Montos ejecutados por año y por provincia (1994 a 1996) - Pronapas

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | Partic. % |
|---------------------|---------------------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 14.600 | 726.800 | 6.600 | 748.000 | 3,2% |
| Capital Federal | - | 457.800 | 400 | 458.200 | 2,0% |
| Catamarca | 56.200 | 541.600 | - | 597.800 | 2,6% |
| Córdoba | - | 2.772.800 | 800 | 2.773.600 | 11,9% |
| Corrientes | - | 149.000 | - | 149.000 | 0,6% |
| Chaco | - | 593.600 | - | 593.600 | 2,6% |
| Chubut | 400 | 554.200 | 3.400 | 558.000 | 2,4% |
| Entre Ríos | 91.400 | 895.200 | 9.800 | 996.400 | 4,3% |
| Formosa | - | 74.000 | 600 | 74.600 | 0,3% |
| Jujuy | 1.200 | 1.122.400 | 4.200 | 1.127.800 | 4,8% |
| La Pampa | 36.000 | 307.600 | - | 343.600 | 1,5% |
| La Rioja | 1.295.000 | 765.600 | 400 | 2.061.000 | 8,9% |
| Mendoza | 120.000 | 2.532.200 | 600 | 2.652.800 | 11,4% |
| Misiones | - | 55.800 | - | 55.800 | 0,2% |
| Neuquén | 2.800 | 306.800 | 1.400 | 311.000 | 1,3% |
| Río Negro | - | 706.200 | 7.000 | 713.200 | 3,1% |
| Salta | - | 487.400 | 400 | 487.800 | 2,1% |
| San Juan | 12.000 | 1.560.200 | 5.800 | 1.578.000 | 6,8% |
| San Luis | - | 1.058.400 | 2.200 | 1.060.600 | 4,6% |
| Santa Cruz | 8.718 | 638.200 | 1.400 | 648.318 | 2,8% |
| Santa Fe | 1.000 | 2.537.000 | 4.800 | 2.542.800 | 10,9% |
| Santiago del Estero | 114.400 | 1.333.400 | 1.600 | 1.449.400 | 6,2% |
| Tierra del Fuego | 12.000 | 143.400 | - | 155.400 | 0,7% |
| Tucumán | - | 1.127.400 | 4.550 | 1.131.950 | 4,9% |
| TOTAL | 1.765.718 | 21.447.000 | 55.950 | 23.268.668 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Nota: \$55.950 ejecutados en los años 1996, 1997 y 1998 fueron considerados como ejecutados en 1996.

Como se observa, participaron en este programa todas las provincias previstas en la resolución de distribución de pasantías. Para analizar si dichos valores tienen relación con lo establecido en la resolución del SsE 06/95, se puede traducir los valores de montos ejecutados a pasantías aprobadas. Pero de la información publicada sobre este programa no se desprende esta información, por lo que hubo que estimarla aproximadamente. Si se supone que el promedio de las pasantías ha sido de cinco meses y la ayuda económica mensual fue de \$200, se llega a la conclusión de que fueron aprobados un total de 22.504 pasantes en todas las provincias.

Por otra parte, considerando que el programa se ejecutó en un 99,8% en el año 1995, habiendo comenzado en el último trimestre de 1994, se puede estimar la cantidad de pasantes activos mensuales a lo largo de los 15 meses de vigencia, y que el promedio nacional ha sido de 7.500 pasantes.

Las situaciones comentadas se muestran en el cuadro N°16.

Cuadro N°16. Beneficiarios aprobados y activos por provincia - Pronapas

| Provincia | Pasantes | | |
|---------------------|-----------------|----------------------------|-------|
| | Aprobados Total | Activos (promedio mensual) | |
| Buenos Aires | 727 | 3,2% | 242 |
| Capital Federal | 431 | 1,9% | 144 |
| Catamarca | 593 | 2,6% | 198 |
| Córdoba | 2.704 | 12,0% | 901 |
| Corrientes | 149 | 0,7% | 50 |
| Chaco | 581 | 2,6% | 194 |
| Chubut | 548 | 2,4% | 183 |
| Entre Ríos | 899 | 4,0% | 300 |
| Formosa | 74 | 0,3% | 25 |
| Jujuy | 1.096 | 4,9% | 365 |
| La Pampa | 349 | 1,6% | 116 |
| La Rioja | 2.039 | 9,1% | 680 |
| Mendoza | 2.588 | 11,5% | 863 |
| Misiones | 55 | 0,2% | 18 |
| Neuquén | 297 | 1,3% | 99 |
| Río Negro | 685 | 3,0% | 228 |
| Salta | 477 | 2,1% | 159 |
| San Juan | 1.495 | 6,6% | 498 |
| San Luis | 1.052 | 4,7% | 351 |
| Santa Cruz | 627 | 2,8% | 209 |
| Santa Fe | 2.482 | 11,0% | 827 |
| Santiago del Estero | 1.295 | 5,8% | 432 |
| Tierra del Fuego | 151 | 0,7% | 50 |
| Tucumán | 1.109 | 4,9% | 370 |
| TOTAL | 22.504 | 100% | 7.501 |

Fuente: elaboración propia en base a información del MTySS

Si se compara los pasantes aprobados con los previstos en la resolución SsE 06/95, se observa que el total de pasantes se aproxima bastante (la resolución había distribuido 22.300 pasantías). No obstante, si comparamos la distribución entre las provincias, observamos ciertas variaciones, o sea que no se mantienen los niveles relativos de participación presentes en la resolución. El cuadro N°17 muestra dichos desvíos.

Cuadro N°17. Comparación de la distribución de pasantes previstos por resolución y pasantes aprobados - Pronapas

| Provincia | Participación en la res. SsE 06/95 (A) | Participación en el total de pasantes aprobados en el Pronapas (B) | Desvío (A) - (B) |
|-------------------------------|--|--|------------------|
| Buenos Aires | 4,9% | 3,2% | 1,7% |
| Capital Federal | 9,9% | 1,9% | 8,0% |
| Catamarca | 2,0% | 2,6% | -0,6% |
| Córdoba | 9,9% | 12,0% | -2,1% |
| Corrientes | 4,0% | 0,7% | 3,4% |
| Chaco | 4,0% | 2,6% | 1,5% |
| Chubut | 2,9% | 2,4% | 0,5% |
| Entre Ríos | 4,9% | 4,0% | 0,9% |
| Formosa | 2,9% | 0,3% | 2,6% |
| Jujuy | 2,9% | 4,9% | -2,0% |
| La Pampa | 2,0% | 1,6% | 0,5% |
| La Rioja | 2,0% | 9,1% | -7,0% |
| Mendoza | 5,8% | 11,5% | -5,7% |
| Misiones | 4,0% | 0,2% | 3,8% |
| Neuquén | 2,9% | 1,3% | 1,6% |
| Río Negro | 2,0% | 3,0% | -1,0% |
| Salta | 4,0% | 2,1% | 1,9% |
| San Juan | 2,9% | 6,6% | -3,7% |
| San Luis | 2,9% | 4,7% | -1,8% |
| Santa Cruz | 2,0% | 2,8% | -0,8% |
| Santa Fe | 9,9% | 11,0% | -1,2% |
| Santiago del Estero | 4,0% | 5,8% | -1,7% |
| Tierra del Fuego | 2,0% | 0,7% | 1,3% |
| Tucumán | 4,9% | 4,9% | 0,0% |
| Promedio de las desviaciones: | | | 2,3% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Nota: Promedio de las desviaciones se refiere al promedio de las desviaciones absolutas de la media de los datos.

El cuadro N°17 muestra que ciertas provincias han participado menos que lo previsto y otras han participado más. En el primer caso se encuentran Buenos Aires, Capital Federal, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta y Tierra del Fuego y en el segundo caso se ubican con una mayor diferencia La Rioja, Mendoza y San Juan.

Si bien las resoluciones consultadas no establecen la posibilidad de una redistribución interna, la prevista en la 06/95, por los datos estimados aquí, se puede decir que la misma ha tenido lugar, ya que la totalidad de las pasantías previstas se aprobaron, pero no en la ubicación geográfica propuesta.

Programa nacional de fortalecimiento de los servicios de empleo - Pronase

El programa nacional de fortalecimiento de los servicios de empleo fue creado en el último trimestre de 1994 para fortalecer la red de servicios de empleo, la cual estaba integrada por oficinas públicas de empleo, agencias públicas de colocación y entes colaboradores; brindando asistencia técnica, recursos informáticos y capacitación en las localidades con mayores índices de desocupación. Buscaba orientar y asistir a los demandantes de empleo para su reubicación laboral.

Programa de promoción del empleo – PEP

Este programa consistió “en la inserción ocupacional de trabajadores de ambos sexos entre 18 y 24 años, con o sin formación previa, inscriptos en los Servicios Públicos y Privados adheridos a la red nacional de servicios de empleo a través de la contratación de empresas privadas”. En el año 1994, se creó para dirigirse a todas las empresas, pero a partir de enero de 1995 se destinó a PyMES exclusivamente, considerando aquellas pequeñas empresas de no más de 40 trabajadores y las medianas empresas de no más de 100.

Programa PEP/PyME

El programa de promoción de empleo privado consistió “en la inserción ocupacional de trabajadores de ambos sexos entre 18 y 24 años, con o sin formación previa, inscriptos en los servicios públicos y privados adheridos a la red nacional de servicios de empleo a través de la contratación de empresas privadas.”¹⁹ Sin embargo a los seis meses se modificó debido a la creciente desocupación y se amplió a trabajadores de ambos sexos sin límite de edad

Los trabajadores debían ser contratados por un período no inferior a los cuatro meses, pudiendo utilizarse cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la legislación vigente que se adecuaran al programa. El Fondo

19 Resolución del MTySS 87/94

Nacional de Empleo se hacía cargo de los salarios y cargas sociales hasta un monto no mayor a los \$350 mensuales por trabajador por ambos conceptos. El período de pago variaba en función de la duración del contrato. Por ejemplo, si el contrato tenía una duración de entre 4 y 7 meses, el FNE financiaba el tercer mes. Por el contrario, si la duración era de un año, se le financiaba el primero, el sexto y el noveno mes.

Los trabajadores eran contratados por empresas privadas por un período no inferior a un año. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los salarios hasta el tercer mes y a partir de allí lo hacía la propia empresa.

Otra diferencia introducida en 1995 fue la prioridad otorgada a los jóvenes de entre 16 y 25 años, a las mujeres y a los desocupados mayores de 45 años.

A partir de entonces el FNE no financió más salarios y cargas sociales, sino que las resoluciones fijaban el pago de una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales durante algunos meses en que perduraba el contrato de trabajo.

Las empresas participantes del programa debían adherirse al mismo mediante presentaciones realizadas en las gerencias regionales de promoción del empleo. Estas gerencias contaban con un cupo presupuestario distribuido semestralmente basado en “un índice que relaciona población económicamente activa y tasa de actividad...”, siguiendo criterios de racionalidad económica y eficiencia social.

Si bien estos índices no estaban explicitados, en el mes de enero de 1995 se realizó una distribución por provincia de \$29.999.750 la siguiente forma:

Cuadro N°18. Distribución presupuestaria por provincias - PEP - PyME

| Provincia | Monto (\$) | Participación | Provincia | Monto (\$) | Participación |
|-----------------|------------|---------------|---------------------|------------|---------------|
| Buenos Aires | 1.169.000 | 3,9% | Mendoza | 1.256.500 | 4,2% |
| Capital Federal | 1.126.500 | 3,8% | Misiones | 1.234.000 | 4,1% |
| Catamarca | 1.280.250 | 4,3% | Neuquén | 1.215.250 | 4,1% |
| Córdoba | 1.242.750 | 4,1% | Río Negro | 1.184.000 | 3,9% |
| Corrientes | 1.324.000 | 4,4% | Salta | 1.271.500 | 4,2% |
| Chaco | 1.285.250 | 4,3% | San Juan | 1.272.750 | 4,2% |
| Chubut | 1.242.750 | 4,1% | San Luis | 1.225.250 | 4,1% |
| Entre Ríos | 1.294.000 | 4,3% | Santa Cruz | 1.250.250 | 4,2% |
| Formosa | 1.301.500 | 4,3% | Santa Fe | 1.230.250 | 4,1% |
| Jujuy | 1.316.500 | 4,4% | Santiago del Estero | 1.302.750 | 4,3% |
| La Pampa | 1.225.250 | 4,1% | Tierra del Fuego | 1.204.000 | 4,0% |
| La Rioja | 1.287.750 | 4,3% | Tucumán | 1.257.750 | 4,2% |
| | | | Total | 29.999.750 | 100% |

Fuente: resolución del SsE 05/95

En el mes de septiembre del mismo año, se realizó una nueva asignación de presupuesto a través de otra resolución por un monto total de \$3.600.000. El criterio general de distribución establecía que “a los efectos de cumplir con dicho objetivo era conveniente establecer cupos presupuestarios por programa, distribuidos geográficamente y basados en un índice que relacionara tasa de desempleo, población e indicadores de necesidades básicas insatisfechas”²⁰. El resultado de tal distribución fue muy diferente al establecido en la resolución analizada en el cuadro anterior, como se muestra en el cuadro N°19.

20 Resolución SsE 06/95.

Cuadro N°19. Distribución de presupuesto por provincias - PEP - PyME

| Provincia | Monto (\$) | Participación | Provincia | Monto (\$) | Participación |
|-----------------|------------|---------------|---------------------|------------|---------------|
| Buenos Aires | 1.191.600 | 33,1% | Mendoza | 75.600 | 2,1% |
| Capital Federal | 295.200 | 8,2% | Misiones | 68.400 | 1,9% |
| Catamarca | 50.400 | 1,4% | Neuquén | 82.800 | 2,3% |
| Córdoba | 255.600 | 7,1% | Río Negro | 39.600 | 1,1% |
| Corrientes | 108.000 | 3,0% | Salta | 144.000 | 4,0% |
| Chaco | 86.400 | 2,4% | San Juan | 97.200 | 2,7% |
| Chubut | 64.800 | 1,8% | San Luis | 43.200 | 1,2% |
| Entre Ríos | 108.000 | 3,0% | Santa Cruz | 25.200 | 0,7% |
| Formosa | 25.200 | 0,7% | Santa Fe | 432.000 | 12,0% |
| Jujuy | 64.800 | 1,8% | Santiago del Estero | 50.400 | 1,4% |
| La Pampa | 36.000 | 1,0% | Tierra del Fuego | 25.200 | 0,7% |
| La Rioja | 43.200 | 1,2% | Tucumán | 187.200 | 5,2% |
| | | | Total | 3.600.000 | 100% |

Fuente: resolución del MTySS 263/95

Como se observa, entre una y otra distribución existieron fuertes diferencias, derivadas fundamentalmente en la mayor participación relativa que se les otorgó a las provincias más densamente pobladas (Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Tucumán) en detrimento del resto. Aunque no se derivaron de las reglamentaciones las metodologías implementadas para establecer dicha distribución, esta última se acerca más a las utilizadas en los siguientes programas de empleo que explicitaban su metodología en base a criterios más objetivos de población desocupada y en situación de pobreza por provincia, como es el caso del Trabajar II y III. No obstante lo cual tampoco corresponde a los mismos índices de participación.

Por otro lado, los montos distribuidos en ambas resoluciones representaban sólo el 64% del monto finalmente ejecutado por el programa, por lo que quedó por identificar el criterio considerado para distribuir el 36% restante. Con los datos recopilados hasta el momento es dificultoso establecer una lógica en los criterios utilizados, tanto para la distribución como la ejecución final.

Ejecución del programa

El programa de promoción del empleo privado se implementó en el año 1994 estando vigente hasta 1997, año en el que se suspendió. El mayor desarrollo se dio en 1996.

En total se ejecutaron 52,7 millones de pesos, un 60% correspondió al año 1996. Lo ejecutado al año siguiente no correspondió a nuevas incorporaciones de empresas al programa, sino a la finalización de los contratos residuales. El 80% del monto total correspondió al programa dirigido específicamente para las PyMEs (PEP-PyMEs), y las provincias que tuvieron mayor participación fueron: Chaco, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Mendoza y Santa Fe en ese orden. Si bien participaron todas las provincias, las mencionadas absorbieron el 52% del presupuesto ejecutado. El cuadro N°20 muestra dicha situación.

Cuadro N°20. Montos ejecutados por año (1994 a 1997) y por provincia - PEP - PyME

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | TOTAL | Partic. |
|---------------------|---------------------------|------------|------------|-----------|------------|---------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | | |
| Buenos Aires | 85.400 | 720.666 | 2.055.950 | 264.500 | 3.126.516 | 5,9% |
| Capital Federal | 190.820 | 95.900 | 252.700 | 37.800 | 577.220 | 1,1% |
| Catamarca | 182.700 | 753.000 | 813.400 | 159.000 | 1.908.100 | 3,6% |
| Chaco | 113.750 | 1.174.560 | 5.070.040 | 504.800 | 6.863.150 | 1,6% |
| Chubut | 26.650 | 299.440 | 338.200 | 35.000 | 699.290 | 5,4% |
| Córdoba | - | 16.650 | 648.200 | 183.000 | 847.850 | 13,0% |
| Corrientes | 37.800 | 302.700 | 2.249.100 | 235.100 | 2.824.700 | 1,3% |
| Entre Ríos | 177.511 | 66.345 | 963.000 | 113.100 | 1.319.956 | 2,5% |
| Formosa | 103.950 | 604.600 | 1.190.900 | 96.900 | 1.996.350 | 3,8% |
| Jujuy | 114.950 | 813.200 | 3.437.700 | 367.300 | 4.733.150 | 9,0% |
| La Pampa | 137.372 | 193.600 | 407.900 | 55.900 | 794.772 | 1,5% |
| La Rioja | 23.100 | 330.800 | 652.200 | 48.600 | 1.054.700 | 2,0% |
| Mendoza | 302.879 | 1.129.600 | 1.841.910 | 163.200 | 3.437.589 | 6,5% |
| Misiones | 2.120 | 208.250 | 1.548.900 | 29.300 | 1.788.570 | 3,4% |
| Neuquén | 25.420 | 347.850 | 666.700 | 75.000 | 1.114.970 | 2,1% |
| Río Negro | 15.400 | 195.650 | 705.300 | 75.400 | 991.750 | 1,9% |
| Salta | 635.250 | 1.005.950 | 1.277.100 | 196.000 | 3.114.300 | 5,9% |
| San Juan | 70.700 | 237.150 | 697.300 | 131.800 | 1.136.950 | 2,2% |
| San Luis | | 32.600 | 240.400 | 24.300 | 297.300 | 0,6% |
| Santa Cruz | 27.050 | 175.250 | 451.650 | 25.750 | 679.700 | 1,3% |
| Santa Fe | 1.136.720 | 1.140.150 | 804.730 | 126.000 | 3.207.600 | 6,1% |
| Santiago del Estero | 262.150 | 1.659.400 | 2.636.600 | 136.950 | 4.695.100 | 8,9% |
| Tierra del Fuego | 26.000 | 213.650 | 607.100 | 65.700 | 912.450 | 1,7% |
| Tucumán | 431.800 | 1.891.300 | 1.990.700 | 266.100 | 4.579.900 | 8,7% |
| TOTAL | 4.129.492 | 13.608.261 | 31.547.680 | 3.416.500 | 52.701.933 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Debido a las características del programa, que establecía por un lado que los meses de financiación estarían en función de la duración de contrato de trabajo y por el otro, que los meses financiados por el programa no fueran consecutivos, fue difícil estimar la cantidad de beneficiarios involucrados en el monto ejecutado. No existió otra documentación respaldatoria que informara con mayores detalles las empresas involucradas, la cantidad de

beneficiarios contratados, duración, etc. Ante esta situación, se pudo realizar una estimación suponiendo que se financió a cada beneficiario en promedio cinco meses, con un monto mensual de \$200. Aunque la resolución establecía un valor de \$350 para el año 1994, según informaciones del MTySS, al relacionar prestaciones brindadas con montos ejecutados, el valor de las prestaciones individuales fue de \$200.

La situación en cada provincia respecto de los beneficiarios aprobados y activos mensuales estimados con esta metodología, se muestra en el cuadro N°21.

Cuadro N°21. Beneficiarios aprobados y activos mensuales por provincia - PEP - PyME

| Provincia | Beneficiarios | | | |
|---------------------|-----------------|--------|-------------------------------|--------|
| | Aprobados Total | | Activos (promedio mensual) | |
| | | | 1995 | 1996 |
| Buenos Aires | 3.300 | 5,5% | 279 | 937 |
| Capital Federal | 606 | 1,0% | 37 | 116 |
| Catamarca | 1.910 | 3,2% | 291 | 363 |
| Córdoba | 836 | 1,4% | 7 | 266 |
| Corrientes | 2.992 | 5,0% | 123 | 1.009 |
| Chaco | 10.516 | 17,6% | 455 | 3.490 |
| Chubut | 707 | 1,2% | 127 | 139 |
| Entre Ríos | 1.336 | 2,2% | 26 | 410 |
| Formosa | 2.043 | 3,4% | 238 | 533 |
| Jujuy | 6.844 | 11,4% | 379 | 2.189 |
| La Pampa | 788 | 1,3% | 71 | 175 |
| La Rioja | 988 | 1,6% | 117 | 266 |
| Mendoza | 3.639 | 6,1% | 339 | 978 |
| Misiones | 2.818 | 4,7% | 80 | 1.073 |
| Neuquén | 1.214 | 2,0% | 146 | 307 |
| Río Negro | 1.014 | 1,7% | 80 | 300 |
| Salta | 3.503 | 5,8% | 406 | 679 |
| San Juan | 1.129 | 1,9% | 98 | 291 |
| San Luis | 304 | 0,5% | 14 | 102 |
| Santa Cruz | 660 | 1,1% | 71 | 182 |
| Santa Fe | 2.980 | 5,0% | 380 | 337 |
| Santiago del Estero | 4.586 | 7,7% | 659 | 1.086 |
| Tierra del Fuego | 624 | 1,0% | 81 | 153 |
| Tucumán | 4.558 | 7,6% | 736 | 864 |
| TOTAL | 59.895 | 100,0% | 5.238 | 16.242 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Si se compara la participación de las provincias en el presupuesto ejecutado con lo previsto en las resoluciones de asignación presupuestarias vistas anteriormente, se observan ciertas diferencias. Los mayores desvíos se registraron en las provincias que han tenido una participación más activa en el desarrollo del programa, las ya mencionadas Chaco, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Mendoza.

El cuadro N°22 muestra las diferencias registradas por provincias.

Cuadro N°22. Comparación de la distribución presupuestaria y montos ejecutados por año y por provincia. PEP - PyME

| Provincia | Participación en las resoluciones 263/95 y 05/95 (A) | Participación en el total del presupuesto ejecutado en el programa (B) | Desvío (A) - (B) |
|-------------------------------|--|--|------------------|
| Buenos Aires | 7,0% | 5,9% | 1,1% |
| Capital Federal | 4,2% | 1,1% | 3,1% |
| Catamarca | 4,0% | 3,6% | 0,3% |
| Córdoba | 4,5% | 1,6% | 2,9% |
| Corrientes | 4,3% | 5,4% | -1,1% |
| Chaco | 4,1% | 13,0% | -8,9% |
| Chubut | 3,9% | 1,3% | 2,6% |
| Entre Ríos | 4,2% | 2,5% | 1,7% |
| Formosa | 3,9% | 3,8% | 0,2% |
| Jujuy | 4,1% | 9,0% | -4,9% |
| La Pampa | 3,8% | 1,5% | 2,2% |
| La Rioja | 4,0% | 2,0% | 2,0% |
| Mendoza | 4,0% | 6,5% | -2,6% |
| Misiones | 3,9% | 3,4% | 0,5% |
| Neuquén | 3,9% | 2,1% | 1,7% |
| Río Negro | 3,6% | 1,9% | 1,8% |
| Salta | 4,2% | 5,9% | -1,7% |
| San Juan | 4,1% | 2,2% | 1,9% |
| San Luis | 3,8% | 0,6% | 3,2% |
| Santa Cruz | 3,8% | 1,3% | 2,5% |
| Santa Fe | 4,9% | 6,1% | -1,1% |
| Santiago del Estero | 4,0% | 8,9% | -4,9% |
| Tierra del Fuego | 3,7% | 1,7% | 1,9% |
| Tucumán | 4,3% | 8,7% | -4,4% |
| Promedio de las desviaciones: | | | 2,5% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Se observa que las provincias que han participado en este programa en menor proporción de la que les hubiera correspondido en función de la cantidad de sus beneficiarios potenciales (estimados) son los siguientes: Corrientes, San-

ta Fe, Salta, Mendoza y en mayo medida Tucumán, Jujuy. La provincia que se observa más sub-representada fue Chaco con un desvío de - 8,9. En sentido contrario se ubicaron San Luis, La Pampa, Córdoba y la que se encontró más sobre-representada fue la Capital Federal.

En el año 1998 debido a la detección de anomalías en el cumplimiento de la normativa regulatoria del programa se suspendieron las nuevas solicitudes de adhesión al mismo hasta tanto se adecuara el marco jurídico a todas las modificaciones que se fueron realizando a lo largo del tiempo.

Programa de entrenamiento ocupacional – Preno

El programa tenía como objetivo generar empleo masivo por un periodo determinado, para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. Este programa era prácticamente similar al Proas; difería en que los convenios estipulaban una participación económica de la provincia o municipio firmante para el pago de las ayudas económicas no remunerativas a los beneficiarios. Se firmaban convenios entre el gobierno provincial y la SEyFP, en los cuales se determinaban la ejecución del Preno, la asignación presupuestarla y la cantidad de beneficiarios por provincia. Los beneficiarios fueron trabajadores desocupados de larga duración inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, jefes de hogar, con bajas calificaciones y residencia en el respectivo municipio o departamento. El Preno se ejecutó en las provincias de Mendoza, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego, La Pampa y Santa Cruz.

El programa de entrenamiento ocupacional es idéntico al anterior, tanto en los lineamientos generales presentes en la resolución de creación como en su reglamentación. La diferencia está dada en que la “característica de este programa es la participación de las provincias en su financiación y en su gestión”, continuando “que a la hora de determinar qué provincias podrán acceder a este programa, se tendrán en cuenta los indicadores referidos (los mismos que fueron indicados para el Proas) en relación con las restantes provincias, de forma tal que las provincias mejor situadas asuman compromisos de financiamiento y cogestión del programa.”²¹

Como consecuencia de esta coparticipación, las ayudas económicas no remunerativas pagadas a los beneficiarios estaban a cargo a prorrata del FNE y de la provincia interviniente.

21 Resolución del MTySS 1280/95

Ejecución del programa

Este programa estuvo vigente fundamentalmente en el año 1995, con un monto ejecutado total de 24,4 millones de pesos. Abarcó a 21 mil personas. Durante 1995 el Preno se financió de la siguiente manera²²: MTySS: \$12.900.000, secretaría de Desarrollo Social: \$12.900.000, provincias: \$12.900.000

Participaron 12 provincias, aunque las dos terceras partes del monto total se concentró en Neuquén, Mendoza, Chubut y San Luis, como lo muestra el cuadro N°23.

Cuadro N°23. Montos ejecutados por año (1995 y 1996) y por provincia - Preno

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | Participación en % |
|------------------|---------------------------|-----------|------------|--------------------|
| | 1995 | 1996 | TOTAL | |
| Chubut | 2.905.000 | 192.200 | 3.097.200 | 12,7% |
| Córdoba | 190.000 | 8.400 | 198.400 | 0,8% |
| Entre Ríos | 1.225.000 | 2.000 | 1.227.000 | 5,0% |
| Jujuy | 1.800 | - | 1.800 | - |
| La Pampa | 1.567.200 | 338.200 | 1.905.400 | 7,8% |
| Mendoza | 4.574.400 | 523.700 | 5.098.100 | 20,9% |
| Neuquén | 5.141.400 | 766.800 | 5.908.200 | 24,2% |
| Río Negro | 742.600 | 171.800 | 914.400 | 3,7% |
| San Luis | 2.413.800 | 66.600 | 2.480.400 | 10,2% |
| Santa Cruz | 1.450.050 | 446.550 | 1.896.600 | 7,8% |
| Tierra del Fuego | 1.430.350 | 154.200 | 1.584.550 | 6,5% |
| Tucumán | 84.000 | - | 84.000 | 0,3% |
| TOTAL | 21.725.600 | 2.670.450 | 24.396.050 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Nota: \$2700 ejecutados en el año 1997 y 1998 fueron asignados al año 1996.

La cantidad de beneficiarios aprobados estimados llegó a un total de 20.000 personas a lo largo de 1995 y los primeros meses de 1996²³. Suponiendo una duración promedio de cinco meses por proyecto y considerando que el

22 Datos del MTySS.

23 A partir de la cantidad de prestaciones pagadas, datos brindados por el MTySS, y suponiendo una duración media de los proyectos de 5 meses, se estima la cantidad de beneficiarios aprobados.

programa se desarrolló fundamentalmente durante el período mencionado, el promedio de beneficiarios activos mensuales estimado ascendió a un valor cercano a las 7.000 personas. El cuadro N°24 muestra dichos valores generales detallados por provincia.

Cuadro N°24. Beneficiarios aprobados y activos por provincia - Preno

| Provincia | Beneficiarios | | |
|------------------|-----------------|-------|--|
| | Aprobados Total | | Activos (1995- enero a marzo de 1996) (promedio mensual) |
| Córdoba | 149 | 0,7% | 50 |
| Chubut | 3.033 | 13,9% | 1.011 |
| Entre Ríos | 1.194 | 5,5% | 398 |
| La Pampa | 1.820 | 0,0% | 607 |
| Mendoza | 4.695 | 8,4% | 1.565 |
| Neuquén | 5.835 | 21,6% | 1.945 |
| Río Negro | 870 | 26,8% | 290 |
| San Luis | 2.231 | 4,0% | 744 |
| Santa Cruz | 996 | 10,3% | 332 |
| Tierra del Fuego | 853 | 4,6% | 284 |
| Tucumán | 84 | 3,9% | 28 |
| TOTAL | 21.759 | 100% | 7.253 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Las provincias que registraron mayor participación, como se dijo anteriormente, fueron Neuquén, Mendoza, Chubut y San Luis. A su vez, estas provincias eran las que participaron en menor medida en el Proas, lo que significó una complementariedad entre ambos programas: si se compara la ejecución de uno y otro se observa que las provincias que tuvieron una participación más significativa en uno, lo han hecho mínimamente o no lo han hecho, en el otro. Por ejemplo, las provincias de Córdoba, Santa Fe, Salta, Santiago del Estero y Chaco, que fueron las más activas en el Proas, no participaron en el Preno.

Los talleres ocupacionales

Este programa tuvo el objetivo de responder a la formación rápida de trabajadores para cubrir necesidades de nuevos empleos, perfeccionamiento y reconversión laboral, a través de cursos breves y de fuerte contenido práctico.

Mediante este proyecto, que comenzó a desarrollarse en 1995, se pusieron en marcha diez talleres ocupacionales en el norte argentino y en el gran Rosario. Dicho programa significó la introducción de, al menos, tres innovaciones:

1. el diseño de una forma de gestión de los talleres claramente diferenciada de las formas clásicas de enseñanza técnica;
2. la introducción del concepto de autofinanciación de los talleres; y
3. la atención preferente al área de capacitación para el empleo (“formación ocupacional”).

La resolución 133 extendió a todo el territorio nacional el ámbito de aplicación del programa de talleres ocupacionales y estipuló que la secretaría de Empleo y Formación Profesional del MTySS de la nación, tendría a su cargo su ejecución y la definición de los instrumentos necesarios para su desarrollo, monitoreo y evolución. Los organismos ejecutores eran asociaciones civiles sin fines de lucro, integradas por representantes de trabajadores y de empleadores, a través de cámaras y sindicatos que existieran o fueran creados para dicha finalidad. El MTySS apoyaría para la formación de formadores y la incorporación de herramientas de gestión. El FNE apoyó financieramente esas actividades, durante dos años luego de los cuales el taller ocupacional debería autofinanciarse.

El programa apoyó al fortalecimiento de la oferta formativa regional y tuvo por objetivo la creación o adaptación de instituciones destinadas a atender demandas de capacitación ocupacional de recursos humanos en su zona de influencia. También promovía la participación de los agentes sociales de la producción, configurando una red de T.O en el nivel nacional. El programa financiaba, a través del MTySS y del FNE, la reparación, remodelación o construcción de infraestructura edilicia, y la adquisición de equipamiento didáctico. Los beneficiarios eran desocupados y ocupados, con relación a la orientación de la capacitación definida en el nivel de cada taller ocupacional.

En abril de 1997 se reglamentó este programa a fin de continuar promoviéndolo y apoyar a los ya creados, profundizar su actuación como agentes de articulación entre la oferta y la demanda de capacitación y promover en ellos una organización flexible que permitiera su rápida adaptación a los cambios.

Programa de capacitación ocupacional

Este programa se creó en el año 1995 con el objeto de apoyar acciones de capacitación laboral mediante recursos provenientes del FNE. Se focalizó la población objetivo en los desempleados adultos de ambos sexos, personal de empresas PyMES (incluido los gerentes) y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo. Los proyectos que se presentaran deberían considerar una metodología adecuada para detectar las necesidades o demandas de calificación en el mercado laboral, así como un contenido del aprendizaje que estuviese orientado al desarrollo de determinadas competencias. En éste sentido, debía evaluarse particularmente su pertinencia, calidad, eficacia y eficiencia.

Este programa se desarrolló mediante la capacitación y la inserción de los beneficiarios en el mercado formal de trabajo dentro de las empresas privadas. Se diferenció del resto de los programas de capacitación porque además otorgaba subsidios destinados a la compra de equipamiento, refacción de inmuebles, etc.

El MTySS cubrió el seguro de responsabilidad civil y las becas para viáticos de los desempleados y las madres de menores de 5 años.

Los proyectos de capacitación podían ser presentados por:

- a) instituciones de capacitación de acuerdo con una empresa o con asociaciones de éstas.
- b) empresas o asociaciones de ellas, asociadas con una institución de capacitación, propia o externa.
- e) sindicatos asociados con empresas y con una institución de capacitación.
- d) sindicatos asociados a una institución de capacitación, propia o externa, con programas dirigidos a la población de desempleados de su sector.

Programa Asistir

El programa tuvo por objetivo generar empleo transitorio destinado a jóvenes desocupados de hasta 25 años de edad, mediante la ejecución de servicios civiles a la comunidad; percibían una ayuda económica no remunerativa de \$100 por la realización de proyectos de interés social. La resolución 472/96 incorporó, para proceder a la liquidación del subsidio, el criterio de “beneficiario efectivamente capacitado”. Es decir, de beneficiario que haya participado en gran parte del total de la acción formativa. El seguro de responsabilidad civil estaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo y, la cobertura de salud, a cargo del organismo responsable.

Se consideraban servicios civiles a la comunidad las siguientes actividades:

- La preservación del medio ambiente y el mantenimiento de espacios verdes de carácter público.
- El relevamiento y verificación de información de utilidad para la administración pública provincial.
- La participación en campañas de difusión sobre temas de interés general.
- El mejoramiento de edificios públicos, especialmente en las áreas de salud y educación.
- El apoyo en tareas de promoción comunitaria o de desarrollo social.

Los organismos responsables podían ser gubernamentales, incluidas las Fuerzas Armadas, o no gubernamentales. Debían presentar proyectos enmarcados dentro de las tipologías aceptadas, evaluados por la Dirección Nacional de Empleo. La recepción y el control formal de los proyectos estaban a cargo de los gerentes regionales de promoción del empleo y las agencias territoriales. La Dirección Nacional de Empleo dependiente de la SEyFP, evaluaba los aspectos formales y la adecuación de las actividades y mediante un acta se aprobaban los proyectos en función de la asignación de recursos prevista para cada provincia.

Este programa estuvo vigente durante los años 1995 y 1996 con un presupuesto ejecutado total de 13.320.000 pesos. La distribución de fondos por provincia durante 1995 se expone en el cuadro N°25.

Cuadro N°25. Distribución de fondos por provincia – programa Asistir

| Provincia | Monto | % del monto total |
|---------------------|---------------|-------------------|
| Buenos Aires | \$ 4,131,831 | 31,01 |
| Capital | \$1,213,66 | 9,11 |
| Catamarca | \$ 214,57 | 1,6 |
| Chaco | \$ 464,03 | 3,48 |
| Chubut | \$ 205,44 | 1,54 |
| Córdoba | \$ 956,20 | 7,17 |
| Corrientes | \$ 391,90 | 2,94 |
| Entre Ríos | \$ 388,92 | 2,91 |
| Formosa | \$ 230,55 | 1,73 |
| Jujuy | \$ 269,29 | 2,02 |
| La Pampa | \$ 174,69 | 1,31 |
| La Rioja | \$ 170,12 | 1,27 |
| Mendoza | \$ 480,76 | 3,6 |
| Misiones | \$ 384,34 | 2,88 |
| Neuquén | \$ 194,02 | 1,45 |
| Río Negro | \$ 221,42 | 1,66 |
| Salta | \$ 496,78 | 3,72 |
| San Juan | \$ 235,38 | 1,76 |
| San Luis | \$ 170,12 | 1,27 |
| Santa Cruz | \$ 132,53 | 1 |
| Santa Fe | \$1,156,204 | 8,68 |
| Santiago del Estero | \$ 346,74 | 2,6 |
| Tierra del Fuego | \$ 132,53 | 1 |
| Tucumán | \$ 559,98 | 4,2 |
| Total | \$ 13,320,000 | 100 |

Elaboración propia en base a datos del MTySS.

Dicho monto se distribuyó en 24 provincias, en función de índices que relacionan la tasa de desempleo, población e indicadores de necesidades básicas insatisfechas. En consecuencia su concentración fue en su mayor parte en la provincia de Buenos Aires, seguida por Córdoba, Chaco, Salta y Santa Fe.

Los montos finalmente ejecutados fueron:

Cuadro N° 26. Montos ejecutados por año (1995 y 1996) y por provincia – programa Asistir

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | Part. % |
|---------------------|---------------------------|-----------|-----------|---------|
| | 1995 | 1996 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 481.900 | 700.300 | 1.182.200 | 20,1% |
| Capital Federal | 119.800 | 141.800 | 261.600 | 4,4% |
| Catamarca | 48.700 | 52.500 | 101.200 | 1,7% |
| Chaco | 187.400 | 229.100 | 416.500 | 7,1% |
| Chubut | 107.000 | 103.400 | 210.400 | 3,6% |
| Córdoba | 217.400 | 226.900 | 444.300 | 7,5% |
| Corrientes | 124.600 | 202.800 | 327.400 | 5,6% |
| Entre Ríos | 105.800 | 96.900 | 202.700 | 3,4% |
| Formosa | 42.400 | 60.700 | 103.100 | 1,8% |
| Jujuy | 113.000 | 93.700 | 206.700 | 3,5% |
| La Pampa | 58.700 | 59.200 | 117.900 | 2,0% |
| La Rioja | 48.300 | 33.300 | 81.600 | 1,4% |
| Mendoza | 83.500 | 123.000 | 206.500 | 3,5% |
| Misiones | 122.100 | 70.700 | 192.800 | 3,3% |
| Neuquén | 65.100 | 65.600 | 130.700 | 2,2% |
| Río Negro | 62.400 | 104.300 | 166.700 | 2,8% |
| Salta | 62.700 | 115.900 | 178.600 | 3,0% |
| San Juan | 65.200 | 63.800 | 129.000 | 2,2% |
| San Luis | 51.200 | 63.700 | 114.900 | 2,0% |
| Santa Cruz | 56.400 | 116.200 | 172.600 | 2,9% |
| Santa Fe | 211.000 | 147.150 | 358.150 | 6,1% |
| Santiago del Estero | 77.500 | 75.600 | 153.100 | 2,6% |
| Tierra del Fuego | 14.600 | 28.000 | 42.600 | 0,7% |
| Tucumán | 141.400 | 247.600 | 389.000 | 6,6% |
| TOTAL | 2.668.100 | 3.222.150 | 5.890.250 | 100% |

Nota: durante 1997 y 1998 se ejecutaron \$2850 y \$2600 respectivamente incorporados en el cuadro en el año 1996.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

La cantidad estimada de beneficiarios aprobados a lo largo del período en que se ejecutó el programa ascendió a 11 mil jóvenes distribuidos por provincia como lo muestra el siguiente cuadro. Por su parte, el promedio de beneficiarios activos se estimó suponiendo una duración de cinco meses por proyecto.

Cuadro N°27. Beneficiarios aprobados y activos mensuales por provincia (1995 y 1996) – programa Asistir

| Provincia | Aprobados Total | | Activos (promedio mensual) |
|---------------------|-----------------|-------|----------------------------|
| Buenos Aires | 2.294 | 20,3% | 459 |
| Capital Federal | 506 | 4,5% | 101 |
| Catamarca | 200 | 1,8% | 40 |
| Chaco | 789 | 7,0% | 158 |
| Chubut | 402 | 3,6% | 80 |
| Córdoba | 881 | 7,8% | 176 |
| Corrientes | 570 | 5,0% | 114 |
| Entre Ríos | 404 | 3,6% | 81 |
| Formosa | 186 | 1,6% | 37 |
| Jujuy | 408 | 3,6% | 82 |
| La Pampa | 234 | 2,1% | 47 |
| La Rioja | 163 | 1,4% | 33 |
| Mendoza | 384 | 3,4% | 77 |
| Misiones | 385 | 3,4% | 77 |
| Neuquén | 259 | 2,3% | 52 |
| Río Negro | 289 | 2,6% | 58 |
| Salta | 322 | 2,8% | 64 |
| San Juan | 229 | 2,0% | 46 |
| San Luis | 229 | 2,0% | 46 |
| Santa Cruz | 343 | 3,0% | 69 |
| Santa Fe | 712 | 6,3% | 142 |
| Santiago del Estero | 304 | 2,7% | 61 |
| Tierra del Fuego | 84 | 0,7% | 17 |
| Tucumán | 716 | 6,3% | 143 |
| TOTAL | 11.292 | 100% | 2.258 |

Fuente: elaboración propia en base datos del MTySS.

Programa de apoyo a la reconversión productiva – PARP

Programa de apoyo a la reconversión productiva -proyecto imagen

El proyecto brindaba orientación y asistencia a personas que tenían problemas de empleo y necesitaban reinsertarse en el mercado de trabajo. Los objetivos fueron identificar las nuevas tendencias del mercado laboral, y que los beneficiarios realizaran los ajustes para la adecuación del perfil laboral a las

exigencias del mercado de trabajo. El proyecto estaba destinado a personas de ambos sexos, jóvenes o mayores con problemas de empleo, de escasos recursos, bajo nivel educativo y con alguna experiencia laboral, provenientes de distintos sectores económicos y niveles ocupacionales.

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto microempresas

El proyecto brindaba capacitación y asistencia técnica a personas que se proponían reorientar su actividad laboral hacia formas de trabajo independiente. Su objetivo fue capacitar en gestión empresarial para la puesta en marcha de pequeñas unidades económicas propias, o bien para la reformulación de emprendimientos ya iniciados, a fin de aumentar su eficacia y competitividad. Los beneficiarios eran personas de ambos sexos que habían sido afectadas por los procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado.

Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto joven

Este programa tuvo como finalidad preparar a los trabajadores del sector informal y a jóvenes desempleados, es decir, facilitar el ingreso exitoso de los jóvenes al mercado laboral y apoyar el crecimiento de las empresas proporcionándole mano de obra capacitada mediante una formación laboral gratuita y favorecer el empleo de los sectores menos favorecidos. Con este proyecto se buscaba que los jóvenes aumentaran su empleabilidad, redujeran el tiempo de búsqueda de empleo, aumenten sus ingresos y obtuvieran empleos formales.

El proyecto ofrecía capacitación laboral para ocupaciones demandadas por los sectores productivos, a los fines de facilitar la inserción de población beneficiaria en el mercado formal de trabajo. Su objetivo fue mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios, brindándoles capacitación intensiva e integral para ocupaciones demandadas por el sector productivo. Los beneficiarios eran jóvenes de ambos sexos, provenientes de hogares de escasos recursos, con bajo nivel educativo, reducida o nula experiencia laboral y que se encontraran desocupados, subocupados o inactivos.

El proyecto joven fue el componente principal del programa de apoyo a la reconversión productiva (PARP) iniciado en 1993 y del programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) –subprograma de capa-

citación laboral- iniciado en 1997 como continuación del primero. Si bien la desocupación afecta al conjunto de la población, en los últimos años el desempleo afectó en mayor medida a aquellos con menor nivel de escolaridad, donde el 67% tiene secundario incompleto.

El proyecto contaba con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la cobertura del marco jurídico del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su ejecución fue prevista en dos tramos (1993-1997 y 1998-2000), y fue una réplica del proyecto joven desarrollado en Chile en 1991-1994. El costo total fue previsto en U\$S 522,5 millones, de los cuales U\$S 305,5 fueron financiados por un crédito externo (Préstamo del BID) y el resto de los fondos provenientes del tesoro y Fondo Nacional de Empleo.

Entre los jóvenes destinatarios de este proyecto se observaron dos tipos de desocupados:

- a) quienes tenían alguna destreza laboral pero no la experiencia y los contactos, por lo que contaban con enormes dificultades para ser aceptados como postulantes a algún puesto de trabajo y
- b) los que con la misma edad no tenían ninguna calificación ni experiencia laboral.

Cuadro N°28. Distribución de los beneficiarios según sexo y edad (en %) PARP – proyecto joven

| Edad | Varones | Mujeres | Total |
|----------|---------|---------|-------|
| 16 a 19 | 32.1 | 16.8 | 26.4 |
| 20 a 24 | 40.8 | 37.4 | 39.6 |
| 25 a 29 | 13.2 | 18.6 | 15.2 |
| 30 y más | 13.9 | 27.2 | 18.8 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Programa de apoyo a la reconversión productiva unidad de estadísticas y estudios especiales. Informe de avance. OIT, 1998.

Entre los beneficiarios el 37% era mujeres y el 63%, varones. Las dos terceras partes (66%) tenían entre 16 y 24 años, 15% entre 25 y 29 años, y el 19% restante 30 años o más. En cuanto a su nivel educativo, el 29% no superaba el primario completo, el 51% tenía el secundario incompleto y el 20% secun-

dario completo o más. Es importante destacar que todos ellos provenían de hogares pobres y se encontraban en una situación de marginalidad laboral.

La distribución de los beneficiarios según el sexo se puede observar a través del cuadro N°29.

Cuadro N°29. Distribución de los beneficiarios según sexo y nivel de instrucción (en %) PARP – proyecto Joven

| Nivel educativo | Varones | Mujeres | Total |
|---------------------------|---------|---------|-------|
| hasta primario completo | 29.2 | 27.6 | 28.5 |
| secundario incompleto | 53.8 | 46.7 | 51.2 |
| secundario completo o más | 17.0 | 25.7 | 20.3 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Programa de apoyo a la reconversión productiva unidad de estadísticas y estudios especiales. Informe de avance. OIT, 1998.

En promedio, el ingreso mensual per cápita de los hogares de los beneficiarios, era de \$122 para las mujeres y \$155 para los varones. El 20% de las beneficiarias y el 11% de los beneficiarios vivía en hogares donde el ingreso per cápita no superaba los \$50, y el 50% y 40%, respectivamente, vivía en hogares con ingresos per cápita inferiores a los \$100.

En promedio, los hogares de los beneficiarios estaban compuestos por cinco y seis personas, y la carga por ocupado del hogar era alrededor de tres personas, es decir que, en promedio, por cada persona del hogar que trabajaba había tres que no lo hacían.

Otro dato importante para describir la situación social y económica en que se encontraba la población beneficiaria es la referida a la jefatura del hogar. El 32% de los varones que se capacitaban en proyecto joven era jefe de hogar y el 40% el principal sostén económico.

Estos números reflejan de alguna forma la situación crítica por la que atravesaron los beneficiarios y sus familias. A pesar de su juventud y las escasas condiciones que tenían estos jóvenes para ofrecerse en el mercado de trabajo, muchas veces eran los responsables no sólo de su propia subsistencia sino de la de su familia.

Por último, parece importante mencionar la composición geográfica de la población beneficiaria, ya que esta no se distribuía en forma homogénea en todo el país, y los resultados para cada región tampoco son homogéneos.

Los más grandes centros urbanos del país concentraban a la gran mayoría de los beneficiarios. El 20,3% de ellos residía en GBA, el 11% en Mendoza, el 8,8% en Córdoba, el 7% en Tucumán, y el 5,7% en Santa Fe. El resto de las provincias fueron agrupadas en regiones y su participación es la que se ve en el cuadro N°30.

Cuadro N°30. Distribución de la población beneficiaria, según sexo y región (en %) PARP – proyecto Joven

| Región | Varones | Mujeres | Total |
|----------|---------|---------|-------|
| GBA | 18.8 | 22.1 | 20.2 |
| Centro | 17.8 | 17.7 | 17.0 |
| Mendoza | 10.3 | 13.2 | 11.2 |
| NOA | 10.4 | 9.6 | 10.2 |
| Córdoba | 8.5 | 8.6 | 8.9 |
| Litoral | 7.0 | 7.7 | 7.6 |
| Tucumán | 7.0 | 6.4 | 7.1 |
| Santa Fe | 6.7 | 3.9 | 5.7 |
| Cuyo | 6.1 | 4.3 | 5.4 |
| Sur | 5.1 | 4.0 | 4.7 |
| Nea | 2.2 | 2.3 | 2.2 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Programa de apoyo a la reconversión productiva unidad de estadísticas y estudios especiales. Informe de avance. OIT, 1998.

Si bien la mayor parte de los beneficiarios provenía de centros urbanos, una porción importante de ellos, 13,5%, residía en zonas rurales. El 6,7% residía en localidades de entre 2.000 y 9.999 habitantes y el 14% en localidades de entre 10.000 y 49.999 habitantes. El resto vivía en medianos y grandes aglomerados urbanos (50.000 o más habitantes).

Para desarrollar el programa se establecieron dos modalidades: una práctica laboral destinada a los jóvenes que contaban con la destreza laboral pero no la experiencia necesaria, posibilitándose así que en el ejercicio del empleo adquirieran dicha experiencia y se encontraran en mejor posición para par-

participar de la búsqueda de trabajo dentro del sistema de relaciones laborales. Para el caso de aquellos jóvenes sin formación profesional ni experiencia, se proponía un dispositivo de trabajo y formación que les permitiera trabajar parte del tiempo para ganarse la vida y asimismo aprovechar el sistema de formación a través de los instrumentos que preveía el programa.

La selección y adjudicación de los cursos se realizó mediante licitaciones públicas internacionales. En teoría se adjudicaban aquellas ofertas que presentaban diseños de cursos que satisficieran los criterios de calidad pedagógica y presentaran los menores costos.

Se realizaron 25 convocatorias (licitaciones públicas nacionales o internacionales) a ICAP para presentar ofertas, recibiendo propuestas para 32.918 cursos, adjudicándose 7.161 cursos entre 1.646 Institutos de Capacitación, alcanzándose una cobertura total de 130.888 vacantes.

El grupo de ICAP ha sido muy heterogéneo, participaron del proyecto personas físicas, jurídicas, públicas o privadas. En el primer tramo del proyecto la administración del 45,5% del total de los cursos (2880 cursos adjudicados sobre un total de 6329), estuvo a cargo de las personas físicas y sociedades de hecho (831 ICAP sobre un total de 1415). En el segundo tramo del proyecto, producto de una recomendación del BID, se incorporó la obligatoriedad hacia quienes quisieran participar como una ICAP, de que se inscribieran en el REGICE (Registro de Capacitación y Empleo) bajo alguna de las siguientes figuras: personas jurídicas, nacionales o extranjeras, cuyo objetivo social no impida la realización de actividades de capacitación, personas jurídicas de derecho público estatales -organismos autárquicos o de cualquier otro tipo, con personalidad jurídica propia y capacidad para obligarse tales como, universidades, empresas del estado, etc. y personas de derecho público no estatales como, colegios profesionales, cooperativas de servicios públicos; personas jurídicas de derecho privado tales como sociedades civiles o comerciales, asociaciones civiles. De esta forma el mayor porcentaje de ICAP del segundo tramo fue de las sociedades comerciales y civiles, quienes tuvieron la administración del 42,9% de los cursos (357 sobre un total de cursos adjudicados de 832), distribuidos entre el 43,7% de las ICAP (101 sobre un total de 231). Cabe destacar que un porcentaje importante de éstas correspondieron a reinscripciones o nuevas inscripciones de personas físicas pero bajo la forma de personas jurídicas.

En las provincias, en la primera etapa, se registró una situación diferente, teniendo a una alta participación (más alta porcentualmente que en el resto de las jurisdicciones), las universidades públicas (Catamarca 49%, Chubut 16%,

Corrientes 10%, Santa Fe 8%, Santiago del Estero 9%), colegios secundarios públicos o privados (Chaco 15%, Tucumán 15%), cooperativas (Formosa 24%, Jujuy 41%), y sindicatos (Chubut 12%, Formosa 13%). Sin embargo, en la segunda etapa se redujo su participación relativa, creciendo, en cambio, la de los sindicatos (Catamarca 22%, Corrientes 50%, Entre Ríos 27%, Formosa 50%, San Luis 22%, Tucumán 11%). No obstante, la relevancia de estos valores porcentuales dentro de las provincias, los valores en términos absolutos -cantidad de cursos- no son significativos, correspondiendo el más alto a Tucumán con 8 cursos adjudicados entre dos instituciones.

Con respecto a las ICAP participantes, Sergio Devia²⁴ señaló: “cualitativamente las instituciones participantes pueden clasificarse en dos tipos, por una parte las que se crearon o ampliaron sus actividades temporalmente atraídas por las perspectivas de hacer un buen negocio, para lo cual desarrollaron el know how para cumplir con los requisitos formales fijados por el programa (hacer las presentaciones, establecer conexiones con empresas), pero no desarrollaron una estructura profesional ni el aprendizaje pedagógico organizacional; y, por otra parte, las instituciones y empresas que se apoyaban en actividades más amplias que tenían una conexión indiscutible con la formación. La gran cantidad de nuevos emprendedores, sin mayor experiencia en la atención a la población objetivo que se apoderaron de una porción muy significativa del mercado superior a las $\frac{3}{4}$ partes, muestra claramente la iniciativa y el éxito del sector privado para desarrollar cualquier tipo de actividad redituable, ello posibilitó su rápida implementación “de un día para el otro”, en este caso vendiendo cursos a las empresas, contratando a quienes puedan dictarlo y alquilando los espacios requeridos en empresas o escuelas (...).

Dentro del segundo grupo de instituciones (las que dictaron menos de $\frac{1}{4}$ del total de los cursos adjudicados) se encuentran aquellas con o sin fines de lucro (actores tradicionales que consideran a la enseñanza y a la formación su razón de ser: colegios secundarios o terciarios, ONG, sindicatos, universidades, cuya inclusión en el proyecto formó parte de una estrategia para ampliar o diversificar las actividades de educación o formación desarrolladas con anterioridad, en otras palabras, su participación no habría sido para aprovechar un buen negocio (aun cuando en la práctica pudo haberse dado) sino con el fin de mantener planteles mínimos, una estructura permanente flexible o diversificar su actuación en temas sociales(...). Con respecto a las

24 ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes?, Tesis de Maestría, UBA, 2003

ONG, algunas de ellas enfocaron la formación desde una concepción más abarcativa, estimulando a los jóvenes a integrarse a otros tipos de actividades, recreativas, deportivas y/o solidarias.

Períodos del proyecto

- Período 1993-1997

La población objetivo del proyecto estuvo compuesta por jóvenes con una edad mínima de 16 años, cuyo nivel educativo era secundario incompleto y pertenecían a hogares con ingresos per cápita inferiores a \$150, tampoco asistían en horario diurno a una institución educativa del nivel primario o medio. Dicha población fue calculada en 400 mil individuos (47% mujeres y 53% hombres). Se estimó en 100 mil la meta de cobertura a alcanzar en la primera etapa. Para la selección de la ICAP, se convocaron concursos abiertos a los que podía acceder cualquier institución. La selección y adjudicación de los cursos se realizó mediante licitaciones públicas internacionales, aplicando procedimientos fijados por el BID.

La implementación del proyecto comenzó a fines de 1993. Se inició con una prueba piloto en Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense. Ésta consistió en la licitación de 120 cursos. Se recibieron 636 ofertas provenientes de 99 instituciones y se adjudicaron 114 cursos para un total de 2.145 vacantes, distribuidas en 34 instituciones de capacitación.

El desarrollo de los cursos constaba de dos fases:

1.- Una fase de capacitación que debía realizarse en la institución de capacitación (ICAP) y cuya duración máxima era de tres meses. Durante este lapso los beneficiarios adquirirían conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación. Cada curso estaba a cargo de un instructor.

2.- Una fase de pasantía desarrollada en empresas (EMPA) en la cual los beneficiarios se desempeñarían en un puesto de trabajo acorde con la ocupación para la que habían sido capacitados, con una duración que no excedía el número de días de la fase de capacitación.

El proyecto debía atraer el interés de las ICAP más competentes con las cuales se consolidaría el nuevo sistema de formación profesional. Las ICAP fueron uno de los actores centrales del proyecto ya que constituyeron su base al ser responsables del diseño y ejecución de las acciones de capacitación. Para la selección de las ICAP, se convocaron concursos abiertos; debían inscribir-

se previamente en el registro de instituciones de capacitación (REGICAP), siendo éste la instancia de precalificación y de evaluación de la capacidad técnica y de gestión institucional.

La supervisión de los cursos y pasantías era realizada por empresas externas contratadas mediante licitaciones públicas. Su función era verificar la identidad de los asistentes a los cursos y pertenencia a la población objetivo; la correspondencia del curso dictado a lo adjudicado, objetivos, contenidos, actividades y mecanismos de evaluación de la actividad de capacitación; la capacidad de los docentes a cargo del curso -curriculum vitae-; equipamiento, material didáctico que utilizaría el docente, al que se les proveía a los alumnos, infraestructura que se utilizaría para el curso; además debía controlar que la ICAP supervisara las pasantías.

En cuanto a la organización interna, los principios establecidos fueron los de centralización normativa, a fin de garantizar transparencia e igualdad de tratamiento, y descentralización operativa para asegurar una adecuada vinculación con el contexto y una oportuna atención de las demandas de los distintos actores. Se constituyó con una unidad central con sede en la Capital Federal y un nivel regional. Este último se conformó mediante de la progresiva instalación de 27 oficinas regionales y alcanzó la cobertura nacional a partir de 1995.

Si bien el proyecto joven no se proponía ofrecer empleo en forma directa, la idea central era facilitarles el camino a sus participantes. Por tal motivo, se incluyeron recursos para estimular la inserción laboral de los beneficiarios, ofreciendo un premio económico por beneficiario insertado, siempre y cuando la ICAP demostrara que se había hecho, en las empresas de las pasantías, en un porcentaje mínimo del 30% de los beneficiarios que habían completado el curso.

- Período 1997-2000

En este segundo tramo se modificaron algunos de los requisitos para formar parte de la población objetivo: el límite inferior de edad permaneció en 16 años y para el límite superior se dispuso que sería preferentemente no mayor de 35 años; la condición laboral, desocupados o subocupados; el nivel socioeconómico del hogar, bajo –ingresos per cápita inferior a ciento cincuenta pesos- y no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio. La meta a alcanzar en la población objetivo para esta etapa era de 180.000 jóvenes.

A diferencia de la primera etapa, los cursos tendrían una extensión máxima

de seis meses y la carga horaria de las jornadas responderían a un esquema de capacitación intensivo, acorde con las necesidades y características de los beneficiarios. En general, los cursos se desarrollarían en cinco jornadas por semana; continuaban con las dos fases descritas en la primera (capacitación y pasantía) de manera que los beneficiarios adquirieran los conocimientos y habilidades específicas requeridas para el desempeño de la ocupación, así como los valores, normas, actitudes y formas de vínculo social en el ámbito laboral, y por el otro, que consolidaran ese aprendizaje en dicho ámbito, desarrollando, en empresas, tareas acordes con la ocupación para la que habían sido capacitados.

Otra variante respecto de la etapa anterior es que se distinguieron cursos de demanda permanente y demanda puntual. Para los primeros se debía sistematizar, a partir de las propuestas, los materiales educativos y módulos curriculares más relevantes, para ponerlos a disposición de las ICAP participantes.

EL MTySS y el ministerio de Educación y Cultura –que emergió como un nuevo actor de la política de empleo- realizaron acuerdos con los sectores productivos sobre el contenido, estructura y mecanismos operativos para diseñar e implantar un Sistema Nacional de Educación para el Trabajo, que les permitiera a los beneficiarios transitar desde programas de capacitación a corto plazo de carácter informal (ofrecidos por el MTySS - proyecto joven u otros) hacia programas de capacitación y educación técnica estructurados por el sistema formal de la educación (como los ofrecidos por el Instituto Nacional de Educación Técnica -INET-). Dicha estructura formaría una cadena continua de oportunidades educativas para la población objetivo, lo cual aseguraría la sostenibilidad técnica del sistema; permitiría racionalizar el uso de los recursos que ambos ministerios invirtieran en este segmento educativo, dándole sostenibilidad financiera al sistema; tendería adecuadamente a las demandas del sector productivo y diseñaría e implantaría sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados mejorando así las ofertas educativas del sistema.

La implementación del proyecto dilucidó el cambio radical en la estrategia del gobierno en cuanto a la formación profesional. El estado abandonó la ejecución de las acciones de capacitación, delegando en oferentes privados y, eventualmente públicos (sometidos a competencia mediante licitaciones) la provisión de estos servicios. Así el papel del estado se limitaría al diseño y financiamiento del programa, definiendo población objetivo y mecanismos de evaluación, delegando en las ICAP, EMPA y EMSUP, la capacitación, el desarrollo de la práctica profesional y la supervisión, respectivamente.

Este programa quedó fuera de vigencia en el año 2001, primero solo exteriormente mediante un cambio de nombre (pasó a denominarse programa capacitar, en el cual las acciones totales no superaron los 240 cursos) y luego sí, en forma definitiva, antes de finalizar el año, con su culminación. Nunca se presentó un informe oficial sobre sus ventajas y deficiencias, resultados e impacto.

Existieron diversas opiniones sobre quienes se beneficiaron (actores externos) de la intervención y quienes se perjudicaron con ella. Según la opinión pública, capacitar a los jóvenes fue un gran negocio para las entidades que participaron en el proyecto. Los grandes beneficiarios fueron: las entidades de capacitación, quienes recibieron el grueso de los fondos, y las empresas de pasantía, que dispusieron de mano de obra sin costo salarial. Sin controles adecuados, el proyecto corría el riesgo de ser utilizado para abaratar costos laborales, transformándose en un subsidio directo a las instituciones de capacitación. El principal perjudicado con la intervención fue el sistema de formación profesional nacional, el cual quedó sin cobertura institucional y obtuvo como saldo de la política pública de capacitación laboral, una insuficiencia para cubrir las necesidades de desarrollo de los jóvenes y de las empresas.

Cuadro N°31. Monto y cantidad de cursos y beneficiarios año 1997 y 1998
PARP – proyecto joven

| Año | Monto | Cursos | Beneficiarios |
|------|------------|--------|---------------|
| 1997 | 15.700.000 | 642 | 11.147 |
| 1998 | 21.917.940 | 900 | 17.436 |

Fuente: MTySS

Se desarrollaron un total de 1442 cursos y abarcó a 28.683 beneficiarios. Los montos ejecutados aumentaron de un año a otro en más de \$ 7.000.000.

A pesar de todo, se puede intentar analizar algunos de los resultados:

- Según objetivos

La metodología utilizada para la evaluación de los resultados se basó en la comparación de las cifras resultantes de un grupo de control y del grupo de beneficiarios del proyecto. Una crítica que surge en cuanto a la evaluación del gobierno, es la que se refiere a la creación a posteriori de los procedimientos metodológicos, es decir, que no se seleccionaron antes de que comenzara el experimento, sino en el momento de encuestar a los egresados, lo cual no aseguraba contar con un grupo de características equivalentes.

Formaron parte de este grupo de control personas que se habían acercado al programa y decidieron no participar, lo cual ya de por sí implica parcialidad. Pese a estas fallas metodológicas, los dos grupos tenían tasas de empleo análogas al comenzar el seguimiento, lo que indica que comenzaron en situaciones similares.

A continuación se expone el grado de cumplimiento de las metas previstas (principalmente del primer tramo, ya que con respecto al segundo no existe un informe del gobierno, pues a la fecha de vencimiento original del convenio de préstamo, año 2002, las acciones no alcanzaban el 10% de lo planificado), en términos de:

Efectividad: relación existente entre las metas de resultados alcanzados y las metas de resultados planificados (cantidad de beneficiarios capacitados).

Eficiencia: relación entre las metas de resultados alcanzados y el tiempo previsto, respecto de las metas, es decir tornar efectivo el propósito de capacitación de los beneficiarios en el tiempo previsto;

Eficacia: mide los resultados alcanzados en relación con los costos y tiempos planificados; impacto de los resultados en inserción laboral: tiempo de búsqueda de empleo; productividad, es decir, el diferencial de ingresos de los beneficiarios respecto de quienes no participaron del proyecto y tipo de empleo; contribución del proyecto a la obtención de empleos de carácter formal.

Efectividad:

El grado de cumplimiento en el primer tramo fue de 115,6% en contraposición con el segundo tramo que descendió al 8,51%. El importante nivel de efectividad alcanzado en el primer tramo fue la razón principal por la que el proyecto joven fue considerado exitoso tanto por las autoridades nacionales como por el BID, con lo cual se afirmaba que era posible que el estado realizara una política de capacitación laboral a jóvenes, de carácter masivo y con alto impacto sin involucrarse en la ejecución directa de las acciones. Sin embargo, un análisis conjunto de ambos tramos del proyecto muestra que el grado de efectividad acumulado fue del 46,75% equivalente a 130.888 jóvenes sobre un total previsto de 280.000.

Eficacia:

Con respecto a este indicador también disminuyó notablemente entre el primer tramo y el segundo. Para la primera etapa, el grado de cumplimiento en que se había logrado la capacitación de los beneficiarios en el tiempo previsto alcanzaba los 69,4 puntos porcentuales, descendiendo a 8,51 en la segunda

etapa; se concluye en un efecto acumulativo de la totalidad del proyecto de 35,06%.

Eficiencia

El análisis por tramos arroja el 71,3% de eficiencia para el primero y el 12,27% para el segundo. El bajo registro de este último influyó en forma significativa en el análisis de conjunto. La participación del costo de administración del programa sobre el costo total -excluyéndose de él el costo financiero- fue del 21,15%, cuatro veces superior al tope del 5% fijado para este tipo de acciones.

Impacto

En el documento de proyecto joven elaborado por el BID se definieron las metas de impacto que se esperaba obtener a través del proyecto, para lo cual contemplan las experiencias pasadas (Chile joven) y los juicios de los expertos.

Las metas fijadas para cada área eran las siguientes:

- 1) Inserción laboral: como mínimo un 20% de los egresados de ambas fases del proyecto (capacitación y pasantías) deberían encontrar empleo como “semi-calificados”.
- 2) Tiempo de búsqueda de empleo: se supuso un tiempo de búsqueda de nueve meses a partir del inicio de los cursos.
- 3) Productividad: se previó que el producto incremental (medido por el salario o ingreso) de aquellos que participaran en los cursos del proyecto sería de aproximadamente \$140 mensuales.
- 4) Tipo de empleo: para esta área no se establecieron metas específicas, la hipótesis es que un empleo en el sector formal tiende a ser más estable y a ofrecer mejores beneficios sociales.

Los resultados en cada una de las áreas fueron los siguientes:

- 1) El impacto sobre las tasas de inserción fue negativo (a favor del grupo de control o comparación) o muy bajo cuando fue positivo (a favor de los beneficiarios), variando en este último caso hasta el 1,4% para los varones y al 5,0% para las mujeres beneficiarias.

En ambos sexos, los valores de impacto son muy lejanos al 20% asumido como hipótesis.

- 2) El tiempo de búsqueda de empleo de los beneficiarios varones fue inferior

entre 0,7 y 2,3 meses con respecto al grupo de control, en tanto que en las mujeres la diferencia fue en un principio de 3,4 meses a favor de las beneficiarias, sin embargo en cursos posteriores fue de 1,3 meses a favor del grupo de control.

3) El impacto sobre los salarios produjo un efecto negativo sobre los salarios de los participantes varones que variaron entre \$9,52 (primeros cursos) y \$5 (cursos de la etapa de mayor ejecución), en tanto que en las mujeres las diferencias se inclinaron a favor de las beneficiarias variando entre \$34,33 y \$15; no obstante, no se alcanzó el producto incremental estimado en \$140.

4) Con respecto al tipo de empleo, ciertos indicadores que van desde la modalidad contractual, el reconocimiento de beneficios sociales, tipo de ocupación y grado de ocupación, mostraron que el grado de formalidad de los empleos fue superior en la población beneficiaria de los cursos, principalmente en las mujeres con un guarismo máximo del 9,5%.

Es importante señalar que en el primer tramo del programa la medición de impacto debía enfocar la inserción laboral de los beneficiarios específicamente en puestos de trabajo en la especialidad del curso realizado. Sin embargo, ante la estimación de los primeros resultados (muy bajos) se amplió la orientación incluyéndose para el cálculo de impacto todo tipo de inserción. Consecuentemente se enfatizó en los cambios positivos logrados con la capacitación, tales como: las ganas de los participantes de continuar capacitándose, el incentivo que obtuvieron para continuar buscando empleo, mejoramiento de las relaciones interpersonales, etc.

• *Según la visión de los beneficiarios*

Si bien es primordial una evaluación objetiva de proyecto joven mediante indicadores vinculados con el desempeño de los beneficiarios en el mundo laboral, no carece de importancia la evaluación subjetiva que los propios beneficiarios hacen de los cursos. En general éstos, se manifestaron muy satisfechos con los cursos. El 85% dijo que el curso al que asistió le resultó útil o muy útil, y el 84% piensa que aprendió lo principal de la ocupación para la que se capacitó.

Con respecto al incremento de las probabilidades de inserción laboral, el 58,4% de los participantes percibió que sus oportunidades se habían ampliado, el 8,4% tenía dudas al respecto y el 33,2% consideró que el curso no incrementó sus posibilidades de inserción laboral. A su vez, se observa que los varones una evaluación un poco más positiva que las mujeres.

En cuanto a la percepción de los beneficiarios respecto de los cambios personales producidos a partir de la experiencia del curso, el 97% dijo que el curso le hizo pensar que “es importante capacitarse”, el 88% manifestó que el curso le hizo tener “mas confianza en su capacidad” y el 83% que le dio “mas seguridad personal”. Asimismo, un alto porcentaje dijo que a partir del curso “mejoró su relación con la gente” y que le dio “ganas de volver a la escuela o a estudiar”.

Por otro lado se observa que para algunos beneficiarios el proyecto ocasionó algún tipo de frustración, ya que no lograron integrarse al mundo del trabajo. El 40% de los varones y el 46% de las mujeres dijo que “el curso le hizo mal porque no consiguieron trabajo”, aun cuando reconocieron otros cambios positivos.

Además algunos beneficiarios presentaron quejas por la mala calidad de la capacitación que se les brindaba, porque se ponía demasiado énfasis en la parte práctica de la capacitación y el período de pasantías y de esta manera, se transformaban en mano de obra barata sin cumplir con el objetivo de capacitación para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Se evidencia así, diversidad de opiniones con respecto al impacto de esta política en su situación sociolaboral.

Programa Aprender

El objetivo del programa fue fomentar el empleo por medio de una relación de aprendizaje. El MTySS se propuso promover el contrato de aprendizaje, con el fin de generar nuevas incorporaciones al mercado laboral. Los beneficiarios debían reunir los requisitos según los términos del contrato de aprendizaje, y podían participar jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años.

El contrato de aprendizaje, debía celebrarse por escrito y especificar el contenido, la duración y el horario de aprendizaje como también los cambios que se fueran dando.

Se excluía como aprendices a quienes hubieran tenido previamente alguna relación laboral con la empresa. Los empresarios y aprendices estaban excluidos por este tipo de contrato del pago de los aportes y contribuciones que conforman la contribución unificada de la seguridad social en razón del carácter no laboral de dicho vínculo.

Operaba mediante un reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa adherida a él. El 3 de julio

de 1995, el MTySS de la nación dictó una resolución, que establecía su competencia interna sobre contratos de aprendizaje. La misma estuvo destinada a fijar las normas de control y supervisión de la figura contractual no laboral, con finalidad formativa, denominada contrato de aprendizaje. El programa formativo, que debía ser presentado por el empresario contratante cuando la relación de aprendizaje superase los 12 meses, debía ajustarse a un modelo establecido. El certificado expedido por la empresa al finalizar el contrato de aprendizaje, respondía al modelo establecido por la resolución.

Programa de apoyo a la reconversión de la esquila

Este programa se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Ganadera, dependiente de la secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación y se insertó dentro del programa de mejoramiento de la calidad de la lana (Prolana), de carácter regional, en el que concurren, en la conformación de comités provinciales, los organismos nacionales (el INTA, la Dirección de Producción Lanar SAPYA), organismos provinciales productores, esquiladores y acopiadores. El objetivo del programa se basó en ayudar a mejorar la calidad y la presentación de la tira de lana. Persiguió mejorar los procesos que se realizaban desde el momento de la esquila, pasando por el acondicionamiento, el enfardado, el almacenamiento, hasta la salida de la lana con destino al mercado. Asimismo impulsó el mejoramiento tecnológico del sector, tanto desde la perspectiva técnica como organizacional, teniendo en cuenta la calidad final del producto.

Los organismos encargados de la programación, ejecución, control, auditoría, evaluación fueron, la SEyCL, en colaboración con la secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, dependiente del ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Los criterios de selección de beneficiarios se basaban en los de aquellos establecimientos donde se desarrollaba el programa de asistencia para el mejoramiento de la calidad de la Lana (Prolana) y trabajadores de la esquila (zafreros) que anualmente se desempeñaban en los equipos de esquila. La mano de obra extra que requería el sistema a implementar, podía ser cubierta por desocupados.

Los participantes del programa recibían una ayuda económica de \$100 mensuales para cada trabajador, financiando hasta el 80% de los trabajadores que tenían relación laboral con la empresa contratista de esquila, con la condición explícita de una certificación ocupacional por el Prolana.

Se consideraban los proyectos emanados tanto de las empresas contratistas de esquila como aquellas que enfrentaron algún tipo de reconversión de la mano de obra, en lo referente a los nuevos sistemas técnicos de la citada actividad.

Programa nacional de forestación intensiva – Forestar

La finalidad del programa fue aumentar la masa forestal de aquellas regiones donde la actividad del sector posee ventajas comparativas, así como mejorar la calidad de los montes mediante la realización de tareas de poda, raleo y cuidados culturales. El objetivo del programa fue incentivar la ocupación transitoria de trabajadores desocupados, radicados en áreas rurales, en proyectos forestales de productores privados durante periodos de dos a tres meses. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados que no estuvieran percibiendo el seguro de desempleo, ni participara en algún programa de empleo o capacitación del MTySS. El programa financiaba con 200 pesos mensuales y el seguro de responsabilidad civil a través del Fondo Nacional de Empleo, hasta el 90% de los trabajadores necesarios para las tareas previstas en los planes, haciéndose cargo el empleador del 10% restante contratándolos bajo algunas de las modalidades del Régimen Nacional de Trabajo Agrario o por la ley 22.248. El porcentaje de financiación varió de un año a otro, ya que en 1998 era del 80%. La jornada laboral era de 6 horas diarias, equivalentes a 132 horas mensuales.

La resolución MTySS 178/96 y la resolución SEYFP 51/96 modificaron el precedente programa Forestar introduciendo, entre otros cambios de diseño y gestión, la obligación a cargo del empresario de contratar a un trabajador por cada cuatro que financiaba el programa.

Al ser creado, en el mes de agosto de 1995, se preveía dirigirlo a desocupados, jefes de hogar con cargas de familia, con residencia en la localidad de ejecución de las tareas y que hubieran quedado cesantes durante los ciento ochenta días previos a la incorporación al programa. No obstante, al mes siguiente, otra resolución ministerial consideró que “las circunstancias críticas por las que atraviesa el mercado de trabajo hacen recomendable eliminar requisitos ligados al tiempo y a la causa de la pérdida de empleo, a fin de lograr la más rápida inserción ocupacional de las personas desocupadas” (resolución MTySS 272/95) por lo que eliminó el requisito de haber quedado cesante antes del ingreso al programa.

Los ejecutores del programa podían ser productores y empresas forestales o agropecuarias, asociaciones de pequeños productores agropecuarios, orga-

nismos gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro con incumbencia en materia forestal y universidades nacionales en las que se realizaban tareas de investigación y desarrollo en la materia, excluyéndose las empresas prestatarias de servicios forestales.

La reglamentación del programa vigente en el año 1998 preveía que también pudieran participar las cooperativas de producción con incumbencia en la actividad agrícola y/o forestal. Sin embargo, durante 1999 se volvió a limitar su posibilidad de participación y se impusieron mayores requisitos para las asociaciones de pequeños productores. En este caso, debían acreditar trabajo grupal previo y contar con la asistencia técnica de algún organismo gubernamental o no gubernamental sin fines de lucro, con competencia en el área forestal. A su vez, los productores asociados, que debían ser al menos cuatro, necesitaban cumplir con una serie de requisitos: tener como principal fuente de ingresos el trabajo directo en su explotación y vivir allí permanentemente, sin contratar trabajo asalariado o lo hicieran en momentos pico del ciclo productivo, con que ingresos mensuales menores a dos salarios de un peón agropecuario permanente y que tuvieran un capital de explotación, excluido el valor de la tierra y la vivienda, no mayor a \$20.000.

Los ejecutores debían presentar proyectos para ser evaluados por la secretaría de Empleo y los organismos provinciales con incumbencia en la materia; y la duración entre dos y tres meses, y la cantidad de beneficiarios solicitados podía variar entre 3 y 40 personas.

Los proyectos presentados debían contemplar el desarrollo de un plan forestal. En el caso de que la cantidad de trabajadores requerida fuera mayor a siete personas, el plan tenía que contar con el aval técnico de un ingeniero agrónomo o forestal, o de una asociación de productores de la zona con personería jurídica debidamente acreditada, quien se hacía responsable de la veracidad de los datos vertidos en el plan y de su viabilidad técnica. Para los proyectos del año 1999, este requisito se amplió a todos los proyectos, independientemente de la cantidad de trabajadores requerida.

Los proyectos podían referirse a planes forestales o planes frutales solamente o podían prever una combinación de ambos. Dentro de los primeros estaban contempladas las tareas de poda, raleo (válido sólo para bosques cultivados), plantación forestal, vivero forestal, labores culturales y alambrado (esta no podía ser la única actividad del plan). Y dentro de los planes frutales se encontraban la erradicación de montes, la plantación de montes frutales, el raleo manual de frutos y la poda verde.

La evaluación de los planes se realizaba en distintas instancias del MTySS; una pre-evaluación se realizaba en las Gerencias de Empleo de las diferentes provincias, con un dictamen técnico de los organismos provinciales con competencia en materia forestal; la evaluación final la realizaba la Unidad de Gestión del programa Forestar, de la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, teniendo en cuenta criterios técnicos de adecuación y factibilidad que consideraba la concordancia entre la mano de obra solicitada, las tareas, la superficie del predio involucrada en el plan y la duración, las especies afectadas y la época del año prevista.

En el proceso de evaluación se priorizaron en un principio los planes cuyas actividades presuponían un mayor incremento de la superficie forestada y que tendían a mejorar la calidad de los montes ya implantados y los ubicados en las áreas de promoción de plantaciones forestales, según lo establecido por la secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Sin embargo, en 1999, se priorizaron planes cuyas actividades presuponían la diversificación de sistemas productivos por medio del uso racional de los recursos naturales (vivero y plantación de especies forestales nativas y exóticas) y, respecto de la ubicación geográfica, ya no se hizo referencia a las áreas de promoción, sino a las localidades con mayor índice de población con NBI.

La reglamentación del programa preveía su seguimiento y supervisión, sin explicitar las metodologías de evaluación. En caso de detección de irregularidades o incumplimientos, la secretaría de empleo podía desde ordenar a los organismos ejecutores la realización de medidas correctivas hasta dar de baja al plan.

Ejecución de programa

El programa forestar se implementó en 1995 y estuvo vigente, en sus diferentes versiones, hasta 1999. No se implementó en forma continua, sino que se interrumpía su aplicación durante algunos meses por año, en periodos no homogéneos a lo largo de los cinco años de vigencia.

Se ejecutaron aproximadamente 20 millones de pesos, el 40% de los cuales correspondió al año 1996. Luego fue decayendo su actividad, hasta insumir menos de dos millones de pesos en 1999.

Participaron en el programa 23 provincias (la Capital Federal no participó), pero con una mayoritaria participación de la provincia de Misiones, que ab-

sorbió el 40% del presupuesto ejecutado. Si se suma la provincia de Mendoza, se llega a la mitad del presupuesto.

El cuadro N°32 muestra la evolución del monto ejecutado a lo largo de los años, distribuido por provincias.

Cuadro N°32. Montos ejecutados por año (1995 a 1999) y por provincia - programa Forestar.

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | | | Participación en % |
|---------------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|--------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 82.800 | 96.800 | 34.600 | 60.800 | 35.870 | 310.870 | 1,6% |
| Catamarca | 0 | 91.800 | 9.400 | 2.200 | 5.100 | 108.500 | 0,5% |
| Córdoba | 181.200 | 227.200 | 82.800 | 118.000 | 34.680 | 643.880 | 3,3% |
| Corrientes | 177.200 | 295.400 | 130.400 | 55.600 | 152.150 | 810.750 | 4,1% |
| Chaco | 129.800 | 292.600 | 102.900 | 43.000 | 60.690 | 628.990 | 3,2% |
| Chubut | 367.000 | 312.800 | 104.800 | 91.400 | 125.460 | 1.001.460 | 5,1% |
| Entre Ríos | 144.600 | 252.200 | 47.200 | 90.000 | 59.480 | 593.480 | 3,0% |
| Formosa | 159.400 | 151.200 | 36.400 | 19.200 | 40.970 | 407.170 | 2,1% |
| Jujuy | 126.600 | 114.800 | 38.400 | 46.400 | 58.650 | 384.850 | 1,9% |
| La Pampa | 36.800 | 40.600 | 38.800 | 12.400 | 5.440 | 134.040 | 0,7% |
| La Rioja | 145.200 | 107.200 | 3.000 | 5.800 | 0 | 261.200 | 1,3% |
| Mendoza | 376.400 | 645.200 | 523.000 | 260.200 | 212.670 | 2.017.470 | 10,2% |
| Misiones | 1.456.400 | 3.630.100 | 1.408.000 | 854.200 | 356.490 | 7.705.190 | 39,0% |
| Neuquén | 31.600 | 354.200 | 199.000 | 181.600 | 160.930 | 927.330 | 4,7% |
| Río Negro | 107.200 | 176.400 | 77.400 | 76.000 | 61.190 | 498.190 | 2,5% |
| Salta | 239.600 | 233.800 | 117.400 | 97.600 | 52.530 | 740.930 | 3,7% |
| San Juan | 74.000 | 191.800 | 99.400 | 87.200 | 50.150 | 502.550 | 2,5% |
| San Luis | 32.600 | 33.000 | 2.800 | 2.600 | 0 | 71.000 | 0,4% |
| Santa Cruz | 11.200 | 10.200 | 10.800 | 21.400 | 7.990 | 61.590 | 0,3% |
| Santa Fe | 137.400 | 99.600 | 72.000 | 86.000 | 44.030 | 439.030 | 2,2% |
| Santiago del Estero | 118.000 | 145.200 | 173.200 | 260.200 | 255.850 | 952.450 | 4,8% |
| Tierra del Fuego | 400 | 7.200 | 3.400 | 0 | 0 | 11.000 | 0,1% |
| Tucumán | 148.200 | 222.200 | 56.600 | 89.400 | 49.640 | 566.040 | 2,9% |
| TOTAL | 4.283.600 | 7.731.500 | 3.371.700 | 2.561.200 | 1.829.960 | 19.777.960 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

El programa Forestar ha sido uno de los pocos programas que, como el Trabajar, ha permanecido a lo largo de varios años. Si bien el nivel de actividad

no fue constante a lo largo de los años, ni a lo largo de los meses de un mismo año, si se considera un promedio general se puede decir que han sido aprobados en este programa algo más de 32.000 beneficiarios en los cinco años que estuvo vigente. Y, siempre en términos de promedios generales, los beneficiarios activos mensuales han sido 1.600.

Estos dos valores últimos muestran la cantidad de personas que pudieron estar involucradas en el programa, en sus dos extremos. En un caso, suponiendo que al finalizar un proyecto los beneficiarios no continuaban en otro, habrían pasado por el programa 32.000 personas. En el otro extremo, suponiendo que los mismos beneficiarios permanecieran en el programa, prorrogando su situación al pasar de un proyecto a otro a lo largo de los cinco años, habrían estado involucrados en el programa solamente 1.600 personas diferentes. Con los datos con los que se cuenta, no se puede obtener cuál es el valor exacto, pero sin dudas no pertenece a ninguno de los dos extremos.

Como se vio en el cuadro precedente, el programa ha tenido muy escasa participación en la mayoría de las provincias, por lo que en el cuadro N°33 se detallan sólo la provincia de Misiones y Mendoza, que juntas representan la mitad de los montos ejecutados y los beneficiarios aprobados.

Cuadro N°33. Beneficiarios aprobados y activos mensuales por provincia (1995 a 1999) - programa Forestar.

| Provincia | Beneficiarios aprobados | | | | | | Beneficiarios activos (promedio mensual) | | | | |
|-------------------------|-------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|--|-------|-------|-------|------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Misiones | 2.427 | 5.956 | 2.316 | 1.424 | 594 | 12.716 | 607 | 1.489 | 579 | 356 | 149 |
| Mendoza | 601 | 1.048 | 860 | 434 | 354 | 3.297 | 150 | 262 | 215 | 108 | 89 |
| Resto de las provincias | 3.901 | 5.318 | 2.329 | 2.398 | 2.101 | 16.048 | 975 | 1.330 | 582 | 600 | 525 |
| Total | 6.929 | 12.322 | 5.505 | 4.255 | 3.050 | 32.061 | 1.732 | 3.081 | 1.376 | 1.064 | 762 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Si bien este programa estuvo vigente a lo largo de cinco años, no lo fue en forma continua. En general, las resoluciones preveían presupuesto para algunos meses del año, fuera de los cuales se discontinuaba el programa. Por ello, el promedio mensual en este caso es quizás menos representativo que en otros, ya que muy probablemente los beneficiarios se concentraran en el segundo y tercer trimestre del año, en que generalmente se relanzaba el pro-

grama. Con la información ofrecida en las estadísticas, no se puede obtener datos más precisos.

Programa Emprender

El programa buscaba impulsar la capacitación inicial de mano de obra destinada a nuevos emprendimientos. Estaba dirigido a empresas nuevas o existentes que estuviesen desarrollando nuevos emprendimientos y pudiesen demostrar que estaban creando nuevos puestos de trabajo. La condición de acceso era la decisión de la empresa de invertir en la capacitación inicial de quienes constituirían el nuevo personal. Los beneficiarios dependían de las necesidades operativas y de las características productivas de la empresa adherente.

El programa tenía previsto la contratación por parte del MTySS de un seguro de responsabilidad civil y el pago de becas para los beneficiarios.

A principios de 1996 se aplicó este programa a lo largo de todo el país y luego se extendió hasta 1997. Estuvo dirigido a incentivar y colaborar con las empresas en la formación de sus futuros trabajadores. Benefició a aquellas que iniciaban nuevos emprendimientos y también a trabajadores que necesitaban mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo. Tenía prevista la contratación por parte del MTySS de un seguro de responsabilidad civil y el pago de becas para los beneficiarios.

Por resolución, este programa se extendió hasta el año 1998, cuando se estipularon los nuevos requisitos para la presentación de solicitudes. El período de capacitación de los beneficiarios se estableció en tres meses, lapso en el cual relación con la empresa es sólo de formación y en el que la empresa debería hacerse cargo del pago de las becas y de la cobertura de seguro a los beneficiarios. El 80% de los beneficiados, con dicha capacitación deberían ingresar a la empresa por tiempo indeterminado. Y, un 80% de los ingresantes antes mencionados, debían ser reclutados entre los beneficiarios de otros programas de empleo o capacitación laboral implementados por el MTySS.

Programa capacitación para el empleo

El 28 de agosto de 1996 se crea este programa con el objetivo de capacitar a los beneficiarios para mejorar su capacidad de inserción en el mercado laboral dentro de las empresas privadas.

Su principal finalidad era la de contribuir, mediante la capacitación, a la inserción laboral de personas de una edad mínima de 25 años, en el mercado formal de trabajo dentro del sector privado. Proporcionaba además, a los beneficiarios de los cursos, un período de experiencia práctica en ámbitos laborales.

Los beneficiarios potenciales eran de características similares al programa de capacitación ocupacional sólo con la diferencia de que apuntaba a mayores de 25 años. El criterio de selección de proyectos se basaba en la cantidad de beneficiarios que abarcaba y en el costo de su aplicación. Aquellos también debían ser desocupados o en situación de pérdida inminente del empleo, que requirieran de capacitación para el desempeño de una ocupación demandada en el mercado laboral.

Programa desarrollo del empleo local

Programa desarrollo del empleo local I

Este programa se creó en 1996 y el objetivo fue crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio, mediante la celebración de convenios individuales con los organismos responsables. Los beneficiarios eran trabajadores/as desocupados/as con perfiles más críticos definidos en el nivel local.

Cuadro N°34. Convenios y prorrogas año 1996 y 1997 – programa de desarrollo del empleo local

| Años | convenios | prorrogas |
|------|-----------|-----------|
| 1996 | 55 | 11 |
| 1997 | 70 | 37 |

Fuente: MTySS

En los convenios celebrados debían estar consignados los siguientes aspectos:

- Objetivos del programa.
- Actividades a realizar.
- Duración del programa.
- Deberes y obligaciones de los beneficiarios/as.

- Criterios de selección.
- Cantidad de beneficiarios/as,
- Monto de la ayuda económica no remunerativa.
- Mecanismos de financiamiento.
- Pago y alcances de la cobertura de salud y de la póliza del seguro de responsabilidad civil.

La duración de los proyectos no debía ser inferior a un mes, ni superior a seis meses.

Los organismos participantes se suscribían mediante convenios individuales con organismos provinciales y/o municipales, y organismos no gubernamentales que celebraban convenios con la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral con el fin de adherir a este programa. Estos tenían a su cargo el pago de la ayuda económica no remunerativa, del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

Los mecanismos de control y auditoría se llevaban a cabo luego de la suscripción de convenios, se remitían a la unidad de control de gestión los convenios de cobertura de salud y de seguro de responsabilidad civil, y el listado de proyectos en ejecución con la respectiva nómina de los beneficiarios. La secretaría de Empleo y Capacitación Laboral se reservaba la facultad de auditoría y fiscalización de los proyectos.

Programa desarrollo del empleo local II

Se trataba de un programa de empleo transitorio, de 1 a 6 meses, que modifican el diseño del programa de desarrollo del empleo local originario y estaba orientado a 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, o de prestar servicios que contribuyera al desarrollo de las comunidades y mejoraran las posibilidades de empleabilidad de dichos trabajadores.

El MTySS proporcionaba el marco legal para que los organismos ejecutores pudieran pagar ayudas económicas no remunerativas. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, ni estuvieran participando en otro programa de empleo o de capacitación laboral del MTySS. Lo ejecutaban organismos públicos provinciales, municipales u ONG que firmara convenios con la SEyCL. Las prestaciones

consistían en ayuda económica no remunerativa, seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud a cargo de los organismos ejecutores.

Los mecanismos de control y auditoría estaban a cargo de la SEyCL, por sí o por intermedio de terceros, estando aquella facultada para todo tipo de seguimiento, supervisión o auditoría de la ejecución de los proyectos.

Programa Trabajar

El programa Trabajar ha sido, desde el año 1995 hasta que se adoptó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el programa de empleo más significativo de los implementados por el MTySS de la nación, en cuanto a recursos utilizados y al número de beneficiarios.

Considerando los montos ejecutados en políticas activas de empleo, el 74% del año 1997, el 77% de 1998 y el 67% de 1999 fueron destinados al programa Trabajar en sus tres versiones.

El programa Trabajar se ha implementado en tres etapas, en las versiones I, II y III. La primera etapa, que se extendió desde el mes de marzo de 1996 hasta mayo de 1997, representó cierta continuidad con los programas que se venían implementando, en especial el PIT. Si bien se impusieron una serie de requisitos mayores en la ejecución de las obras y se eliminaron ciertos derechos que en los otros casos tenían los beneficiarios (como los aportes a la seguridad social), en el programa Trabajar I aún no se implementaron las condiciones exigidas en esa materia por el Banco Mundial, que pasó a ser el organismo cofinanciador del estado nacional en las versiones II y III del mismo. La etapa II se implementó desde junio de 1997 hasta julio de 1998, y a partir del mes siguiente, agosto de 1998, la tercera versión.

La cofinanciación de un organismo internacional más los errores detectados en los programas anteriores en cuando a la ausencia de controles efectivos en la ejecución y el escaso compromiso de los organismos responsables de los proyectos, llevó al MTySS a diseñar las nuevas versiones del programa Trabajar con criterios de objetivación para la distribución de los fondos y con un mayor control de las obras a realizar. Así el presupuesto se distribuyó por provincias a partir de indicadores de desempeño, ajustado por el índice de pobreza y los proyectos debieron cumplir con una serie de requisitos técnicos para su aprobación.

Programa Trabajar I

Fue creado en el año 1995²⁵, tuvo como objetivo generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad. El programa orientó sus acciones a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables con el fin de que, a través de proyectos de infraestructura económica y social, se contribuyesen al desarrollo las comunidades, mejorando asimismo las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios.

Los beneficiarios de cada proyecto eran seleccionados entre aquellos trabajadores desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones de seguro de desempleo ni estaban participando de ningún programa de empleo del MTySS.

Durante la ejecución de los proyectos, el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. El Seguro de responsabilidad civil quedaba a cargo de ese fondo; mientras que el organismo responsable se hacía cargo de la cobertura de salud.

El período de ejecución no debía ser inferior a los tres meses ni superior a los seis.

Para esta primera versión, al menos el 50% de los beneficiarios de la población objetivo directa debían cumplir con el requisito de ser jefes de hogar y tener un mínimo de dos personas a cargo.

En cuanto a los organismos encargados del control encontramos que mientras se desarrollaba el proceso de evaluación del programa actuaban como proveedores los organismos provinciales, cámaras empresarias y representantes de las CGT.

Los proyectos aprobados eran fiscalizados por las agencias territoriales del MTySS para lo cual se había diseñado un operativo de control y fiscalización de una muestra de proyectos en todo el país previendo sanciones ante irregularidades detectadas. La auditoría interna la realizaba la unidad de Auditoría Interna del MTySS y el contralor externo era Sindicatura General de la nación.

Los mecanismos de evaluación estaban a cargo de los gerentes regionales de promoción del empleo. Tenían a su cargo el control formal y la calificación de los proyectos presentados en los primeros diez días de cada mes.

25 Resolución del MTySS 576/95.

La unidad de aprobación del programa Trabajar, conformada regionalmente por el Director Regional de Empleo, los gerentes regionales de promoción del empleo correspondientes y un funcionario de la SEyFP evaluaban entre los días 11 y 15 de cada mes, los proyectos controlados y calificados por los gerentes de empleo.

La nómina de proyectos aprobados por esta Unidad era elevada al SEyFP, a quien correspondía la aprobación por resolución.

Programa Trabajar II

Esta segunda versión del programa Trabajar conserva los lineamientos fundamentales de la primera, mejorando los circuitos operativos a fin de aumentar la calidad y pertinencia de los proyectos.

Este programa se extendió porque las condiciones del mercado laboral no mejoraban pero esta vez contaba con financiamiento del Banco Mundial.

El objetivo general del programa Trabajar II, fue brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, reduciendo el impacto de la caída del nivel de ingreso de los hogares pobres, y mejorando la empleabilidad de dichos trabajadores. Los beneficiarios eran trabajadores/as desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de 16 años, que no se encontraban percibiendo prestaciones previsionales, o seguro de desempleo ni estaban participando en otro programa de empleo y/o capacitación laboral del MTySS u otros programas de empleo provinciales o municipales.

Los proyectos aprobados en el marco de este programa tenían como objetivos específicos:

- Incorporar trabajadores desocupados con baja calificación que residían en la localidad de ejecución de la obra, promoviendo actividades de mano de obra intensiva.
- Dar respuesta a las demandas prioritarias de la población de localidades y barrios en situación de pobreza, con el fin de mejorar sus condiciones de vida, mediante la generación de infraestructura social.
- Apoyar iniciativas comunitarias mediante el cofinanciamiento de obras que mejoraban las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, aportando el financiamiento de mano de obra.
- Promover la articulación del proyecto con otros programas integrales,

sociales nacionales, provinciales y/o municipales, de superación de la pobreza en el nivel local.

Los proyectos debían contemplar la dedicación completa de los/as beneficiarios/as correspondientes a 6 horas diarias, equivalente a 132 horas mensuales. Podían incluir acciones de capacitación, relacionadas con las actividades previstas, destinadas a los/as beneficiarios/as. La duración total de la misma no podía exceder el 20% de la cantidad total de horas de dedicación mensual prevista en el programa.

Se consideraban aquellos proyectos que requerían el uso de mano de obra y contribuían al desarrollo de la infraestructura social y económica de la comunidad a través de obras de:

- infraestructura sanitaria: agua potable, desagües pluviales/cloacales, letrinas, núcleos húmedos.
- infraestructura social: infraestructura de salud, educativa, cultural, deportiva, asistencias.
- vivienda - gas - electricidad: vivienda, redes de gas, electrificación.
- infraestructura de desarrollo: caminos secundarios, sistemas de riego, otra infraestructura económica, vialidad urbana.

Cada proyecto debía incluir un número de beneficiarios no menor a cinco, ni mayor a cien; en caso contrario, debía justificarse la incorporación de un número de trabajadores que no cumplieran con el requisito anterior.

El período de ejecución de proyectos en el marco del programa era de entre 3 y 6 meses, durante los cuales el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 quedando el seguro de responsabilidad civil a cargo del MTySS. También se computaba como prestación la cobertura médico asistencial a cargo de los organismos responsables.

Los proyectos presentados en las gerencias de empleo y capacitación laboral eran evaluados por entidades técnicas externas, en función de criterios de viabilidad. A partir de esta evaluación se estimaba o desestimaba la participación de los proyectos en el programa. Los criterios a considerar eran su viabilidad en materia técnica, económica, ambiental, financiera, social, de operación y mantenimiento, e institucional.

La calificación de los proyectos estaba a cargo de las unidades regionales de aprobación del Trabajar II (URAT), y se realizaba en función de los criterios de priorización. Posteriormente se elaboraba un ranking de proyectos para cada provincia, quedando incluidos en la propuesta de aprobación que

formulaban las URAT, todos los proyectos que podían ser financiados con el presupuesto asignado a cada mes.

La ayuda económica, el seguro de responsabilidad civil, la cobertura social de los beneficiarios y los materiales, las maquinarias, las herramientas y la mano de obra calificada estaban a cargo de los organismos responsable y ejecutores.

En función del acuerdo con el Banco Mundial, el cual otorgaba un préstamo de 200 millones de pesos, el programa Trabajar previa para el año 1997 una asignación presupuestaria de 300 millones de pesos. Para la asignación de recursos se tomaba en cuenta la distribución de la población beneficiaria (trabajadores desocupados en situación de pobreza) por provincia. Se consideraba la distribución de la población pobre en los departamentos o partidos, destinando mayores recursos a las jurisdicciones con mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas respecto del total de la provincia y enfocando la acción del programa sobre la pobreza.

Este plan estuvo vigente hasta mayo de 1998.

Programa Trabajar III

El plan Trabajar III fue la continuación del plan Trabajar I y II, pero con el rediseño de algunas cuestiones destinadas a optimizar la asignación de recursos y la focalización de los beneficiarios con el objeto de elevar el impacto social.²⁶

La población objetivo del plan estuvo formada por trabajadores desocupados en situación de pobreza, tanto urbana como rural, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo. Los beneficiarios debían ser mayores de 16 años, y no percibir prestaciones previsionales, o por seguro de desempleo ni participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral del MTySS, tampoco en programas de empleo provinciales o municipales.

Se aplicaron criterios genéricos de focalización que permitían identificar a los/as trabajadores/as desocupados/as pertenecientes a hogares en situación de pobreza.

26 Fue creado por la resolución 327/98 y regulado por la resolución de la SEyCL (secretaría de Empleo y Capacitación Laboral) 397/98, y la resolución SE 114-01. Sus componentes materiales fueron la normativa resolución 156/99 y 210/99

- Estimación de la población desocupada en nivel urbano: en primer lugar, se estimó la población desocupada a nivel urbano, residente en las localidades de 2.000 habitantes o más, para cada provincia y para el total del país. Se utilizó el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Se determinó luego la magnitud de los desocupados por provincia utilizando la tasa de desempleo de octubre de 1997 proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) para los principales aglomerados de cada una de estas provincias. Sumaron así 1.752.253 los trabajadores desocupados urbanos para el total del país.
- Estimación de la población desocupada en el nivel urbano en situación de pobreza: de base a los datos anteriores, se estimó que había 795.544.
- Estimación de la población rural con necesidades básicas insatisfechas: debido a la dificultad de establecer la población en actividad, se decidió incluir como población objetivo no urbana a la fuerza de trabajo proveniente de los hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas en localidades menores a 2.000 habitantes. Se estimó que esta población era de 562.451 personas.

Por otra parte, a los efectos de establecer un criterio equitativo y transparente de asignación de recursos por provincia, se definió una distribución porcentual teniendo en cuenta la participación de la población beneficiaria (trabajadores desocupados en situación de pobreza) por jurisdicción.

El programa Trabajar III financiaba la mano de obra de proyectos de inversión pública. Cabe señalar que este componente tenía una alta incidencia en los costos de los proyectos, debido a que son mano de obra intensiva.

A los efectos del programa los proyectos eran considerados como unidades de inversión social que debían asegurar, una vez finalizados, su utilidad social comprobable y en consecuencia aportaran un beneficio público.

En tal sentido, la importancia de los proyectos estaba dada por el impacto que generaban en el ámbito local, es decir su pertinencia y calidad para lograr los efectos deseados. En consecuencia, los proyectos eran considerados en función de:

- El grado de impacto social que generaba el proyecto (grado de contribución a la solución de los problemas y/o demandas locales o regionales - condiciones de vida).
- Orientación a satisfacer necesidades reales de la población en condiciones de vulnerabilidad social (las características socioeconómicas de la población usuaria de la obra).

- Racionalidad de los costos en relación con los rangos aceptados por el programa.
- Capacidad ejecutiva y operativa de las organizaciones para realizar los proyectos previstos.

Cuadro N°35. Población objetivo del plan Trabajar III por provincia - programa Trabajar

| Gerencia de empleo | Población objetivo | |
|---------------------|--------------------|---------------|
| | valor.ab. | % |
| Buenos Aires(a) | 160.734 | 11,84 |
| Conurbano | 254.566 | 18,75 |
| Capital Federal | 19.729 | 1,45 |
| Catamarca | 17.452 | 1,29 |
| Chaco | 68.977 | 5,08 |
| Chubut | 13.269 | 0,98 |
| Córdoba | 99.331 | 7,31 |
| Corrientes | 52.746 | 3,88 |
| Entre Ríos | 45.961 | 3,38 |
| Formosa | 35.404 | 2,61 |
| Jujuy | 39.742 | 2,93 |
| La Pampa | 9.464 | 0,70 |
| La Rioja | 12.316 | 0,91 |
| Mendoza | 47.561 | 3,50 |
| Misiones | 58.568 | 4,31 |
| Neuquén | 22.632 | 1,67 |
| Río Negro (b) | 28.026 | 2,06 |
| Salta | 63.285 | 4,66 |
| San Juan | 21.139 | 1,56 |
| San Luis | 14.361 | 1,06 |
| Santa Cruz | 2.297 | 0,17 |
| Santa Fe (a) | 61.402 | 4,52 |
| Rosario | 73.610 | 5,42 |
| Santiago del Estero | 55.884 | 4,12 |
| Tierra del Fuego | 1.921 | 0,14 |
| Tucumán | 77.618 | 5,72 |
| TOTAL | 1.357.995 | 100,00 |

Fuente: resolución del MTySS 240/97.

Los proyectos podían considerar la realización de construcciones nuevas; ampliación, y/o refacción de infraestructura existente. No se aceptaban proyectos que incluyen tareas de mantenimiento cotidiano, limpieza o reparaciones mínimas; éstas debían ser realizadas con frecuencia por los Organismos Responsables y por lo tanto no eran objeto de apoyo en el marco de un programa de empleo transitorio. A través del programa Trabajar se buscaba que de el plazo de ejecución las actividades a realizar en los proyectos fueran las necesarias y suficientes para la concreción de la obra, a partir de la cual pudiera generarse un servicio.

El programa Trabajar mediante una evaluación especial financiaba proyectos presentados por un programa social nacional no incluidos en las tipologías previstas. Estos proyectos debían contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y a la disminución de riesgos sociales de los grupos vulnerables, facilitando su acceso a servicios sociales mediante la implementación de metodologías de gestión que promovieran la articulación de las iniciativas comunitarias con otros programas sociales nacionales.

La decisión de asignación del presupuesto entre los diferentes proyectos se tomaba a partir de su evaluación, lo cual permitía conocer su viabilidad. Este concepto está relacionado con principios de calidad, eficiencia y pertinencia de un proyecto en términos de los elementos conceptuales que lo componen, la información utilizada en su formulación, la coherencia de lo propuesto y el grado de acercamiento a la realidad a la que se refiere. El análisis revisa todos los componentes del proyecto: aspectos técnicos, socioeconómicos, ambientales, institucionales y presupuestarios.

Todo proyecto evaluado como viable podía ser elegible en el marco del programa Trabajar. A fin de decidir la asignación de recursos estos se ordenaban en función de un conjunto de indicadores que establecían su prioridad.

• Criterios específicos del programa

Los proyectos aprobados en el marco del programa debían cumplir con una serie de requisitos y características, a fin de homogeneizar criterios:

Duración: Los proyectos que se ejecutaban no podían tener una duración inferior a tres meses ni superior a seis. Los beneficiarios debían cumplir una dedicación de seis horas diarias, equivalente a dedicación completa de 132 horas mensuales.

Durante la ejecución del programa se observó que la duración promedio fue de cinco meses. Los organismos responsables tendían a extenderla dentro del lapso de seis meses lo más posible. No obstante al existir ciertas tipologías que no podían extenderse más allá de los tres meses, el promedio era de cinco.

En períodos de bajo presupuesto asignado al programa, las autoridades del MTySS sugerían la presentación de proyectos por la mínima duración, de tal manera de incluir a más cantidad de beneficiarios. Esta opción la consideraban algunos municipios sólo en situaciones de emergencia, ya que de lo contrario no se justificaba realizar a los tres meses otros proyectos para incluir finalmente a los mismos beneficiarios.

Cantidad de beneficiarios por proyecto: El número de beneficiarios/as no era inferior a cinco ni superior a cuarenta por proyecto. La propuesta de proyectos con beneficiarios fuera de dichos límites, era aprobada por la secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

La cantidad de beneficiarios solicitada por el organismo responsable podía modificarse en la instancia de evaluación, debiendo ejecutarse con la cantidad de beneficiarios propuestos en dicha instancia.

El promedio de beneficiarios de los proyectos aprobados fue de veinte personas. Muchos organismos responsables consideraban que con un número mayor de beneficiarios se dificultaba la gestión y operatividad del proyecto.

Porcentaje de mano de obra: El costo de la mano de obra de los proyectos financiada por el programa representaba un porcentaje mayor al 30% del costo total del proyecto. Se incentivaba así la presentación de proyectos que empleaban mano de obra de manera intensiva.

En el momento de evaluar la viabilidad de un proyecto, se comparaban los valores presentados por el organismo responsable con ciertos parámetros orientativos establecidos por el programa. Respecto de la mano de obra, estos parámetros establecían una productividad horaria de aproximadamente un 50% de lo que se consideraría en una obra estándar. Este valor, justificado porque se trataba de personas con escasa calificación en la tarea, también era una forma de incentivar el uso de mano de obra en los proyectos.

Capacitación: Los proyectos incluían acciones de capacitación relacionadas con las actividades previstas, destinadas a los beneficiarios. La duración total de la capacitación no podía exceder el 25% de la cantidad total de horas de dedicación mensual prevista para la ejecución del proyecto.

Esta falta de flexibilidad en la capacitación ha recibido numerosas críticas. Al no ser obligatoria, algunos organismos no percibían la importancia de la capacitación y no la incluían en sus proyectos y en muchos casos en que sí, no pasaba de ser una formalidad, ya que tampoco era una variable importante en el momento de evaluar el proyecto ni cuando se realizaba el seguimiento del mismo.

Esta característica del programa –no brindar mayor relevancia a la capacitación- se relaciona con la exclusión de sus objetivos generales el de “mejorar la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras”. En efecto, se definió como un objetivo explícito en el diseño del programa Trabajar II, pero sin embargo fue excluido del Trabajar III, manteniéndose en ambos el resto de los objetivos generales.

Aportes de la contraparte: el organismo ejecutor debía cumplir con ciertos deberes como contrapartida de la financiación de la mano de obra solicitada. Fundamentalmente aportaba al personal calificado necesario para coordinar y supervisar la ejecución de obra prevista y aseguraba los insumos, materiales y herramientas en tiempo y forma, independientemente de quien fuere el cofinanciador que debía aportarlos.

Financiamiento de los proyectos: Los organismos ejecutores eran los responsables de la cofinanciación de las obras en el marco del programa. La capacidad de los organismos ejecutores para aportar los recursos económicos destinados a materiales, máquinas y herramientas y personal técnico constituía el punto clave para la efectiva realización de las obras propuestas.

En el financiamiento de los proyectos concurrían distintos organismos gubernamentales y/o no gubernamentales así como otros programas sociales. Esta participación era acreditada de manera fehaciente asegurando la realización de obras y la disponibilidad de los recursos materiales y/o asistencia técnica en el momento requerido.

Los beneficiarios percibían una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200. Los riesgos de siniestro que podían acaecer a los beneficiarios durante el desarrollo de las tareas previstas en el proyecto estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil contratado por el ministerio de Trabajo. La cobertura de salud de los beneficiarios era responsabilidad de los gobiernos provinciales durante el período de ejecución del proyecto.

Si bien el monto de la ayuda económica podía ser menor a \$200, los organismos responsables en el 95% de los casos optaban por el valor máximo

permitido. A medida que el ajuste presupuestario debilitó el programa, y la necesidad se incrementaba, ante la profundización del problema del desempleo, muchos organismos responsables optaron por iniciativa propia bajar la ayuda económica, con el fin de incorporar a mayor cantidad de beneficiarios con el mismo presupuesto. Esto se dio frecuentemente en las provincias del norte argentino, donde el valor de la ayuda económica competía con los salarios pagados “en negro” en algunos sectores.

Por su parte, el estado intentó imponer una baja generalizada de \$40 por ayuda económica, en el año 1998. Sin embargo, la reacción generalizada de los diferentes actores, incluso del equipo técnico de la unidad ejecutiva del programa, impidió que esta medida se implementara. Finalmente, desde inicios del año 2000, la nueva gestión ministerial impuso la rebaja en las ayudas económicas, decisión que no generó en este caso un rechazo generalizado como en la anterior oportunidad.

• **Organismos ejecutores del plan Trabajar**

Los proyectos podían ser presentados, con carácter de organismos ejecutores, por: organismos públicos: nacionales, provinciales o municipales; organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y con personería jurídica debidamente acreditada.

Dicha presentación era individual o conjunta. Los organismos ejecutores debían asegurar capacidad para garantizar los resultados (productos), de manera tal que el objetivo del proyecto fuera alcanzado. El proyecto contemplaba obligaciones, atribuciones y responsabilidades en diferentes niveles, que asumían las organizaciones involucradas en la ejecución.

Cuando los proyectos eran coejecutados por más de un organismo, uno de ellos asumía el carácter de organismo responsable; consignaban en la presentación, las responsabilidades y tareas que asumía cada uno de ellos en materia de: financiamiento, control de ejecución de actividades, asistencia y/o dirección técnica de la obra, control de gestión y administración, etc.

Las cooperativas podían presentar proyectos en carácter de organismos responsables cuando a efectos de la realización del proyecto se articulaban con otros programas sociales nacionales. En particular aquellas que promovían la construcción de obras de utilidad social, de acceso libre y gratuito, destinadas a población de menores recursos, tanto de áreas urbanas como rurales.

En el caso de cooperativas de viviendas sólo podían participar aquellas que

presentaban proyectos o planes de construcción y/o mejoramiento habitacional e infraestructura social básica para grupos vulnerables o en situación de pobreza.

• **Lineamientos estratégicos del programa**

Para la implementación del programa en el nivel nacional se estableció una gestión centralizada en la coordinación general, monitoreo de la ejecución y evaluación del mismo y una descentralización en lo referente a las áreas de aplicación y operación en el nivel territorial. Se entiende que esta organización general facilitaba el logro de algunos objetivos operativos como por ejemplo:

- El cumplimiento de los procedimientos y objetivos establecidos en la normativa.
- El acceso a la información para garantizar la participación de una diversidad de instituciones y organizaciones capaces de asumir el rol de organismos ejecutores de proyectos.
- El acceso a la asistencia técnica para proveer a los organismos ejecutores de los instrumentos necesarios a la formulación de proyectos conforme a los requerimientos del programa.
- La atención a las necesidades locales o regionales para adaptar la aplicación del programa a las características y cambios producidos en los diferentes contextos sociales.

Organización del programa en el nivel central: el programa fue coordinado por una Unidad Ejecutora Central (Unec), dependiente de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral del MTySS. Aquella asumía el gerenciamiento y coordinación del programa, con el apoyo del resto de las áreas del MTySS y estaba conformada por una coordinación general y cinco áreas de asistencia técnica, evaluación, seguimiento, monitoreo y administrativo-contable.

La Unec tenía su sede en Capital Federal y estaba conformada por un equipo técnico de aproximadamente veinte personas. La formación académica de la mayoría de sus integrantes provenía de las ciencias sociales y en menor medida técnicos (arquitectos, ingenieros). Este equipo se había mantenido estable a lo largo de cuatro años de desarrollo del Trabajar II y III, lo que ha permitido brindarle cierta estabilidad a la fijación de criterios. A pesar de los diversos cambios políticos que se registraron en los niveles intermedios y

superiores del MTySS, el criterio técnico en la implementación del programa, como también así en los ajustes que se han incorporado durante su desarrollo no ha sido modificado por los cambios políticos como ha sucedido en otros programas de empleo y capacitación nacionales.

Organización del programa en las provincias: las 26 gerencias de empleo existentes en todo el país eran las responsables del funcionamiento del programa en el nivel territorial. Sus principales funciones eran la promoción y difusión, la asistencia técnica a los organismos responsables, la recepción, evaluación y seguimiento de los proyectos y parcialmente, el procedimiento de pago a los beneficiarios.

Las gerencias de empleo estaban conformadas por un gerente y un equipo de profesionales, técnicos y administrativos, cuyo número variaba en función de la provincia. En promedio se estimaba en quince personas por gerencia, considerando que existían algunas con menos de diez y otras con más de veinte, como es el caso de la provincia de Buenos Aires, que contaba con tres subgerencias en el interior. La conformación de las gerencias era relativamente nueva, ya que las primeras se crearon en el año 1994. A diferencia de otras instancias del MTySS, el total del personal de las mismas no era de planta permanente, sino que estaban contratados, y muchos de ellos asignados específicamente a un programa.

En el momento de evaluar la ejecución de un programa participaban las agencias territoriales de la Dirección nacional de relaciones del trabajo, de la secretaría de Trabajo. Eran función de las agencias las visitas de seguimiento de proyectos, que permitía una evaluación de los organismos responsables en función del nivel de avance de las obras. Esta organización tendía a cierta independencia entre las áreas que ejecutaban el programa y quienes lo controlaban. En términos generales, la ejecución estaba en manos de la secretaría de Empleo y Capacitación mientras que el control quedaba bajo la responsabilidad de la secretaría de Trabajo.

Actores externos: la reglamentación estableció que como actores externos participaran ciertas organizaciones provinciales y organizaciones sindicales. Los primeros fijaban la prioridad social de los proyectos, observando el impacto social esperado y el perfil de la localidad o barrio donde estaba localizado.

Por su parte, las organizaciones sindicales calificaban los proyectos en función del impacto social que presentaba la conflictividad socio-laboral en las distintas localidades de cada provincia, dando prioridad a aquellos que se ejecutaban en zonas con una situación de mayor gravedad ocupacional.

Durante el desarrollo del programa estos actores considerados externos registraron diferentes niveles de protagonismo, según provincias y momentos políticos. Los organismos provinciales en general tuvieron una presencia permanente, tanto veedores en las instancias de las aprobaciones mensuales como consultores por parte de las gerencias en el proceso de evaluación de los proyectos, además de brindar prioridad a los diferentes proyectos, tal como prevé la reglamentación. La relación entre los gobiernos provinciales y el MTySS a los fines operativos, no siempre es un reflejo de la relación política que los une en los niveles superiores. Se suelen dar situaciones de colaboración en provincias con diferentes signos políticos respecto del nivel nacional, ya que las relaciones de trabajo se establecen muchas veces por contactos informales que mantienen los gerentes con mandos medios de los gobiernos provinciales. Se presentan así situaciones que no corresponderían a la “lógica previsible” analizada fuera del ámbito del trabajo de campo.

Analizar el protagonismo de las organizaciones sindicales es más complejo. Por un lado, no participaron activamente como veedores en las instancias mensuales de aprobación de proyectos ni nunca priorizaron los proyectos, tal como prevé la reglamentación. Pero por otro lado, ciertas organizaciones sindicales tuvieron fuerte presencia como organismos responsables en la ejecución de proyectos, transformándose en referentes locales para lograr puestos de trabajos temporarios. Un caso significativo lo constituye la CGT, delegación San Nicolás, sobre la cual se detalla más adelante, al analizar el caso de la provincia de Buenos Aires.

La existencia de indicadores de monitoreo, medibles y cuantificables, es otra característica del programa Trabajar, que lo distingue de los programas que lo precedieron. Tales indicadores constituyeron instrumentos importantes para la gestión del programa, ya que posibilitaban la comprobación periódica de la adecuación entre las metas y objetivos propuestos y los alcanzados, es decir se trataba de analizar sistemáticamente el grado en que las actividades y sus resultados, cumplían con lo planificado.

Mediante los indicadores se pretendió detectar oportunamente posibles deficiencias, obstáculos y/o necesidades en el diseño y la ejecución del programa. La información generada debía superar el seguimiento estrictamente físico-financiero con una perspectiva más amplia y abarcadora de los aspectos más relevantes del programa. Para llevar adelante la actividad de monitoreo se definió un conjunto de indicadores a ser monitoreados, que pueden verse en el cuadro N°36.

Cuadro N° 36. Indicadores de monitoreo - programa Trabajar

| Indicador | Periodicidad del relevamiento |
|---|-------------------------------|
| I.- Ciclo del proyecto | |
| A.- Cantidad de proyectos (total, por provincia y por tipología) | Mensual |
| Presentados | Mensual |
| Evaluados | Mensual |
| Viables | Mensual |
| Aprobados | Mensual |
| Dados de baja | Mensual |
| Iniciados a tiempo | Mensual |
| Iniciados con demora | Mensual |
| Finalizados | Mensual |
| Iniciados y no terminados | Mensual |
| B.- Tiempo proyectado para la ejecución vs. Tiempo actual. | Mensual |
| C. % de proyectos concluidos a tiempo | Mensual |
| II.- Beneficiarios directos | |
| A.de beneficiarios por proyecto | Mensual |
| B. de beneficiarios (total) empleador en proyectos | Mensual |
| C. de beneficiarios / proyecto (promedio y rangos por provincia) | Mensual |
| D.Características básicas de los beneficiarios (sexo, edad, ocupación anterior, nivel de instrucción, posición en el hogar) para todos y uno especial para los beneficiarios "reincidentes" | Trimestral |
| E.Ayuda económica por mes (promedio, total y por prov.) | Mensual |
| F.% de beneficiarios que han estado en el programa y/o otros programas de empleo | Trimestral |
| III.- Indicadores de Presupuesto | |
| A.Monto aprobado/Asignado por Provincia | Mensual |
| B.Costo administrativo erogado por el programa (Total y por Prov.) | Mensual |
| C.Proyectos evaluados / evaluador (total y por provincia) | Mensual |
| D.Proyectos visitados para evaluación / total de proyectos (total y por Prov.) | Mensual |
| E. de proyectos supervisados / supervisor | Mensual |
| F. Supervisiones / Supervisor (total y por Prov.) | Mensual |
| IV.- Indicadores de cobertura | |
| A. Incidencia: Puestos aprobados / Pob. Obj. Estimada, por Provincia y Total país. | Mensual |
| B. Puestos aprobados / puestos solicitados | Mensual |
| C. Cantidad de beneficiarios por tipología de proyectos, por Provincia y Total País | Mensual |
| V.- Pagos a beneficiarios | |
| A. Beneficiarios presentados por los org. Responsables (por Provincia y Total país) | Trimestral |
| B. Beneficiarios liquidados por ANSeS | Trimestral |
| C. Beneficiarios pagados | Trimestral |
| D. Pagos acumulados a beneficiarios | Trimestral |
| E. Beneficiarios, con demoras de pago / total beneficiarios | Trimestral |
| VI.- Resultados de proyectos | |
| A. Cantidad de proyectos por tipología | Mensual |
| B. Proporción de proyectos que financian nuevas construcciones | Mensual |
| C. Para cada tipología: cantidad de obras realizadas, cantidad de beneficiarios directos e indirectos | Mensual |
| VII.- Costo por tipo de proyecto (total y por provincia) | |
| A. Costo promedio (y rango) / categoría de proyectos | Mensual |
| B.por tipología: Costos unitarios | Mensual |
| VIII.- Extensión de los objetivos en áreas pobres | |
| A. Correlación de proyectos (nº y gasto total) con incidencia de la pobreza, nº de desocupados pobres, etc. / en el país y en las provincias | Mensual |
| B. % de proyectos por tipología de organismo responsable (total y por prov.) | Mensual |
| C. % de proyectos por tipología de organismos cofinanciadores (total y por prov.) | Mensual |
| D. % de proyectos con participación de programas Sociales Nacionales / Provinciales | Mensual |
| IX.- Asistencia Técnica brindada | |
| A. Actividades de capacitación organizadas | Trimestral |
| B. Tipos de solicitudes de asistencia técnica de organismos ejecutores. | Trimestral |

Fuente: resolución de SEyCL 202/97.

• Financiamiento del programa

Cuadro N°37. Fuentes de financiamiento presentadas en un informe al Banco Mundial - programa Trabajar

| Proyecto de financiación | Millones de U\$S | | |
|--|------------------|------------|-------------|
| | LOCAL | EXTRANJERA | TOTAL |
| Fondos del Gobierno (nivel nacional y sub-niveles) | 583 | 150 | 733 |
| BIRF ²⁷ | 284 | | 284 |
| Privada | 60 | | 60 |
| TOTAL | 927 | 150 | 1077 |

Distribución estimada de préstamo del BIRF

| | 1999 | 2000 |
|-----------|------|------|
| Anual | 142 | 142 |
| Acumulada | | 284 |

Costos estimados

| Componentes | Millones de U\$S | | |
|--|------------------|------------|-------------|
| | LOCAL | EXTRANJERA | TOTAL |
| Sub-proyectos Trabajar ²⁸ | 900 | 150 | 1050 |
| Administración proyecto ²⁹ | 25 | | 25 |
| Monitoreo y educación proyecto ³⁰ | 2 | | 2 |
| TOTAL | 927 | 150 | 1077 |

• Análisis cualitativo sobre el desarrollo del programa

En este punto se realiza un diagnóstico de la situación en que se encontraba el desarrollo del programa Trabajar III a mediados del año 1999. El análisis se basa en la información generada en los encuentros de asistencia técnica que promovía el programa, y particularmente en el encuentro nacional que se realizó en el mes de julio de 1999.

27 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

28 Todos los proyecto presentados por los gobiernos, grupos privados y ONG.

29 Administración y supervisión.

30 Evaluación y monitoreo del programa Trabajar, así como programas operados por el MTySS.

En líneas generales se identificaron puntos clave, en muchos casos problemáticos, sobre los cuales se volverá más adelante. Entre ellos cabe mencionar:

- Deficiente desempeño de los organismos responsables.
- Existencia de un alto porcentaje de proyectos no viables sobre el total de proyectos presentados.
- Escasez de recursos económicos, que condicionaba el desempeño de los organismos responsables y por lo tanto del programa.
- En gran parte de los casos la gestión local de los proyectos estaba determinada por el acceso al cupo y no por ideas de proyectos que respondieran a necesidades de la población.
- Cierta desarticulación entre los equipos técnicos de las diferentes áreas internas al MTySS que intervenían en el ciclo del proyecto para un gerenciamiento integral del programa.
- El componente político de la ejecución del programa comprometía el sentido de responsabilidad pública para alcanzar sus objetivos.
- Falta de articulación con otros programas nacionales y provinciales.

La caracterización de los diferentes actores que participaron en el marco del programa se puede sintetizar de la siguiente manera:

Municipios: en el momento de evaluar los actores más activos, surgieron en primer lugar los municipios, ya que participaron en más del 80% de los proyectos ejecutados. Por lo tanto, parte de las falencias o dificultades que se generaron en el programa, les fue atribuida. Los municipios en general, cualquiera sea la provincia de la que se trataba, estaban fuertemente condicionados por la falta de recursos económicos para destinar al programa. Pero entre sí existían diferencias en cuanto a las capacidades técnicas e institucionales necesarias para una correcta utilización del mismo en el nivel local. Las dificultades en cuanto a las capacidades técnicas se observaban en la ausencia de planificación, en la escasa capacidad administrativa para llevar adelante proyectos (tanto por la gestión de la obra en sí como con los beneficiarios) y en la realización de obras que, con frecuencia no registraban impacto social local.

ONGs: si se mide el nivel de participación de los organismos no gubernamentales por el total de proyectos ejecutados en relación con el resto de los organismos, se puede decir que tuvieron escasa participación. No obstante, en algunas regiones han demostrado un dinamismo que las ubica como actores importantes.

No se puede realizar una única evaluación del desempeño de las ONGs, ya que eran numerosas y muy heterogéneas en su comportamiento, a pesar de lo cual hubo cierto consenso respecto de la existencia de un fuerte compromiso social en el momento de planificar el proyecto, pero una escasa capacidad técnica para implementarlo.

Organismos provinciales: existió consenso en que este tipo de organismos fueron los que mostraron una alta capacidad técnica e institucional para la presentación de proyectos. Los equipos técnicos con experiencia en la formulación y gestión de proyectos hicieron que estos organismos se transformaran en actores de peso en la presentación y en pensar modalidades de participación en el programa, desarrollando acuerdos operativos con las diferentes gerencias de empleo.

Respecto de la evaluación de los organismos dependientes del MTySS que participaban en el programa se consideró que la UNEC debía estar más presente en las diferentes gerencias, y no sólo en las instancias de las mesas de evaluación mensuales. Se les exigía de alguna manera un conocimiento más real de la situación socio-económica en que se desarrollaban los proyectos, y no sólo una visualización formal de los mismos. Por otro lado, se consideró válido articularlo con otros programas nacionales, función que se debía profundizar, al igual que cumplir fehacientemente el rol de nexo entre los diferentes sectores del MTySS que, por cultura organizacional, estaban desconectados.

Respecto de las gerencias ubicadas en las diferentes provincias, se observaron también comportamientos heterogéneos. En algunos casos, la tensión entre lo técnico y lo político, con preeminencia de lo político, dificultaba el proceso de evaluación objetivo del programa. Por otro lado, la escasa participación que las gerencias tenían en el seguimiento de las obras, hacía que faltara un “ida y vuelta” con los organismos responsables, y al evaluar los proyectos, se observaba sólo el aspecto formal volcado en los formularios, sin elementos para complementarlo con información cualitativa.

Por último, analizando el comportamiento de las agencias territoriales, encargadas del proceso de seguimiento de los organismos responsables mediante la supervisión de las obras, la opinión generalizada fue que, en muchos casos, ésta se realizaba más con la idea de fiscalización que con la de acompañamiento de los proyectos.

Se puede caracterizar por otro lado las principales áreas-problema detectadas en el desarrollo del programa:

- *Bajo nivel de cumplimiento de los organismos responsables.*

El cumplimiento del organismo responsable se midió por el nivel de avance de las obras de los proyectos que se comprometió a realizar y para los cuales el programa financió la mano de obra. La mayor parte de los mismos no se ejecutaban al finalizar el plazo estipulado y, como una vez vencido, la mano de obra no tenía financiación, las obras quedaban estancadas y por lo tanto no cumplían con la función social para las que habían sido concebidas. Según evaluaciones del programa en sus versiones II y III, cuando el grado de avance se midió cuantitativamente, el 60% de los proyectos no finalizaban sus obras.

Las causas identificadas como generadoras de este problema son numerosas. Entre ellas se mencionan:

- La falta de fondos por parte de los organismos responsables: si bien desde el punto de vista formal se exigía demostrar que contaba con los fondos suficientes para aportar los recursos comprometidos, esta variable no siempre se evaluaba. En parte, por las informalidades que aducían ciertas ONGs en la obtención de recursos (por ejemplo donaciones) y que dificultaban su traducción en términos formales y en parte porque en el caso de los municipios no se les exigía comprobante de dicho compromiso. Se consideraba que la declaración jurada firmada por el intendente era suficiente para el aporte de los recursos comprometidos. Como consecuencia de esta situación fueron frecuentes los casos en que los materiales necesarios no estaban en el momento oportuno.
- Dificultades de articulación en la provisión de fondos por parte de los organismos cofinanciadores: cuando existían organismos que cofinanciaban al ejecutor del proyecto, se observó con frecuencia que había un alto nivel de incumplimiento. En muchos casos los organismos cofinanciadores aceptaban el pedido de “colaboración” sin comprometerse realmente con todo lo que ello implicaba, a pesar de que, como en el punto anterior, se debía demostrar formalmente que ese aporte existía.
- Bajas capacidades técnicas en los organismos responsables: no se atribuía sólo a la falta de recursos financieros, sino a la de personas capacitadas que coordinaran y supervisarán las obras. Si bien todo proyecto debía contar con un responsable técnico, éste muchas veces se limitaba a analizar la formulación del proyecto, pero se desligaba de él una vez iniciado. La incorporación de los beneficiarios, a su vez, su organización y distribución entre los diferentes proyectos, implicaba un nivel de coordinación

administrativa que no siempre los organismos estaban en condiciones de proveer.

- Bajo compromiso y desconocimiento de los objetivos del programa por parte de los organismos responsables.
- Gestiones insuficientes por parte de las gerencias de empleo con los organismos responsables: por parte de las gerencias había una presencia fuerte en el proceso de la formulación y evaluación de los proyectos, no así en la etapa de seguimiento.
- Control del seguimiento de las obras como fiscalización y no como acompañamiento: la evaluación estática en un momento dado del nivel de avance de la obra como única fuente de evaluación, se relacionaba más con un concepto tradicional de control que con una visión superadora del mismo. De esta forma se perdía la posibilidad de intercambiar y negociar alternativas para la finalización de las obras, que era en definitiva, el objetivo final.
- *Subutilización del programa por parte de los organismos responsables.*

Este problema se planteaba, al decir de los responsables de la gestión del programa, al observar que los organismos responsables no utilizaban las potencialidades que éste brindaba. Se tendía a repetir las tipologías de proyectos, no apostando a nuevas obras y no utilizando la asistencia técnica que se les pudiera brindar. Se identificaron varias causas como generadoras de esta problemática:

- Preeminencia de la idea de “cupos” sobre la idea de proyecto social: el programa preveía que los proyectos surgieran de la detección de necesidades sociales que justificaran la ejecución de una obra para satisfacerla. La cantidad de personas necesarias para realizarla determinaba los beneficiarios solicitados para el programa. Sin embargo, en la práctica y según esta visión, primero se definía la cantidad de personas a ocupar y luego el proyecto. Así concebido, no siempre existió una estrecha relación entre el proyecto propuesto y la necesidad real.
- Disociación entre la óptica social y técnica de los organismos responsables: en especial en los municipales, se observaba una permanente tensión, muchas veces sin resolución, entre las áreas responsables de la atención social y las áreas técnicas que debían llevar adelante las obras. El programa exigía la complementariedad entre ambas áreas, ya que la primera concebía la idea del proyecto que debía formular y la implementación estaba a cargo de la segunda. En la práctica se observaba, sin embargo,

que las áreas técnicas de los organismos (en general los sectores de obras públicas) cumplían formalmente con la formulación del proyecto pero no se comprometían luego con su ejecución. Existió en estas áreas cierta concepción de desvalorización de los proyectos sociales frente a la preeminencia de las obras públicas tradicionales, además de no asumir como propio el rol de coordinación técnica de los proyectos cuando resultaba indispensable una capacitación de los beneficiarios. La escasa calificación de éstos, que se traducía en una muy baja productividad, hacía que desde el punto de vista estrictamente técnico, los proyectos fueran ineficientes (relacionando el producto final con horas hombres insumidas). Las áreas sociales se encontraban así trabajando, en muchos casos aisladas, dando respuestas puntuales, sin poder integrar su accionar en proyectos que redundaran en obras relevantes para las necesidades sociales.

- Desconocimiento de metodologías para la identificación y priorización de los problemas y demandas sociales: en muchos casos se observaba que la poca relación que existía entre los proyectos presentados y las necesidades de la población se debía al desconocimiento de las demandas reales. Si bien había una idea general, en el momento de formular esta idea en un proyecto concreto, aquella se diluía. En parte se atribuía a que no existían formas sistemáticas de relevar las necesidades, priorizarlas y contraponerlas a las restricciones de los organismos, para que luego del análisis surgieran nuevas posibilidades. Los organismos no incorporaban personal capacitado para ese tipo de tareas y se tendía a repetir lo ya conocido, que quizás no era lo mejor para ese momento. También se observaba que no se articulaban con otros organismos que pudiera ser intermediarios, como las sociedades de fomento barriales, y que podrían haber tenido una idea más cabal y real de la situación del barrio al que se estaba pretendiendo beneficiar con una obra.

- *Sub-ejecución presupuestaria.*

En algunas provincias el presupuesto asignado por el programa era excesivo respecto de la demanda. A diferencia de lo que sucedió en los últimos meses del año 1999, durante los años 1997, 1998 y los primeros meses de 1999, las gerencias de empleo debieron promover fuertemente la presentación de proyectos, ya que en muchos casos no se alcanzaba a ejecutar lo presupuestado. Esta situación era desfavorable tanto para las gerencias de empleo provinciales como para los responsables centrales del programa. En el caso de las gerencias, esta sub-ejecución podía observarse como una ineficacia en su gestión y en el caso de la unidad central del programa, que era supervisada

por el Banco Mundial como organismo c-financiador, la sub-ejecución podía representar la restricción del crédito. Es difícil identificar las causas que llevaron a esta situación en regiones donde realmente el índice de desempleo y pobreza tenía una tendencia creciente.

Se pueden identificar algunas causas que en parte responderían a esta situación, considerada desde el programa como problemática:

- La primera razón que surgió fue la existencia del programa Barrios Bonaerenses en la provincia de Buenos Aires. La sub-ejecución comentada se observó marcadamente en dicha provincia, y como la región que absorbe mayor presupuesto, un alto nivel de sub-ejecución allí se traduce en una sub-ejecución en el nivel nacional, cuando se agrega al análisis. En efecto, dicho programa de empleo transitorio provincial se encontraba vigente simultáneamente con el programa Trabajar. Por un acuerdo político se estableció que el programa provincial tendría vigencia en los partidos del Gran Buenos Aires, La Plata, Berisso, Ensenada, General Pueyrredón y Bahía Blanca, que eran las regiones con mayor índice de desocupación, y el programa Trabajar estaría vigente en todo el interior de la provincia, regiones con menores índices de desempleo. Al ser este un acuerdo netamente político, y por lo tanto implícito, no se consideraba en el momento de establecer la distribución del presupuesto por provincia, que cumplía con la metodología establecida por el programa, según el cual a la provincia de Buenos Aires le correspondía la tercera parte del presupuesto total. Pero al estar satisfecha la demanda de los organismos responsables, fundamentalmente los municipios, mediante el programa provincial, no presentaban proyectos en el programa nacional, produciendo la sub-ejecución comentada. Esta situación se modificó cuando el acuerdo implícito se diluyó, el presupuesto del programa provincial disminuyó y la situación del incremento de desempleo y pobreza se mantenía.
- Otra razón que pudo influir es el escaso monto que representa la ayuda económica pagada a los beneficiarios. En muchas regiones, por ejemplo en el interior de algunas provincias del centro, sur y litoral, un valor de doscientos pesos o más lo podían recibir a través de ayudas municipales o provinciales en alimentos, subsidios y otros programas de asistencia, por lo que se les dificultaba implementar los proyectos muchas veces por falta de beneficiarios, máxime considerando que la ayuda económica del programa Trabajar no podía ser complemento de otros tipos de ayudas o subsidios. Mientras se daba esta situación en algunas provincias, en otras sucedía lo contrario, es decir existía mayor demanda que presupuesto para

satisfacerlas. En este caso, los gobiernos provinciales o municipales no podían dar respuestas a las demandas, por lo que dependían del programa Trabajar, y por otro lado, en algunas provincias, el valor de la ayuda económica, en términos relativos al salario promedio de la región, no era tan bajo.

- *Indicadores de gestión en nivel nacional*

En este apartado se consideran ciertos indicadores que dan cuenta del significado que el programa adquirió en el país y su distribución por provincias. El período analizado es el transcurrido desde los inicios del programa Trabajar III, agosto de 1998 hasta finales del año 1999, aunque en los casos en los que se cuenta con información homogénea entre el Trabajar II y el III se opta por mostrar los datos en forma conjunta ya que se puede considerar para estos casos como un mismo programa. Se aclara en cada caso qué período se toma. Así se analizarán primero la cantidad de proyectos presentados, viables y aprobados, luego los beneficiarios involucrados (tanto los aprobados como los activos) y los montos ejecutados, la distribución de proyectos por tipología de obra de que se tratara y por organismos responsables.

- *Proyectos presentados, inviables y aprobados*

Desde los inicios del programa Trabajar III, de un total de 28.078 proyectos presentados, se aprobaron 12.686, es decir el 45%³¹. La diferencia entre uno y otro valor se encuentra en la cantidad de proyectos presentados considerados inviables luego de su evaluación técnica, y la cantidad de proyectos, que si bien eran viables técnicamente, no pudieron ser aprobados por falta de presupuesto.

El cuadro N°38 muestra dicha situación, diferenciada por provincia:

31 MTySS.

Cuadro N°38. Proyectos presentados, inviábiles y aprobados - programa Trabajar

| Provincia | Proyectos | | | Índice de Inviabilidad (1) | Índice de Aprobación (2) |
|---------------------------|-------------|------------|-----------|----------------------------|--------------------------|
| | Presentados | Inviábiles | Aprobados | | |
| CAPITAL FEDERAL | 245 | 44 | 180 | 0,18 | 0,90 |
| BUENOS AIRES (CO-NURBANO) | 2.332 | 966 | 1.296 | 0,41 | 0,95 |
| BUENOS AIRES (INTERIOR) | 2.567 | 779 | 1.384 | 0,30 | 0,77 |
| CATAMARCA | 555 | 196 | 214 | 0,35 | 0,60 |
| CORDOBA | 2.718 | 1.373 | 1.171 | 0,51 | 0,87 |
| CORRIENTES | 1.344 | 571 | 611 | 0,42 | 0,79 |
| CHACO | 2.016 | 1.115 | 630 | 0,55 | 0,70 |
| CHUBUT | 826 | 191 | 273 | 0,23 | 0,43 |
| ENTRE RIOS | 994 | 128 | 555 | 0,13 | 0,64 |
| FORMOSA | 582 | 252 | 276 | 0,43 | 0,84 |
| JUJUY | 1.430 | 595 | 596 | 0,42 | 0,71 |
| LA PAMPA | 429 | 124 | 220 | 0,29 | 0,72 |
| LA RIOJA | 299 | 67 | 138 | 0,22 | 0,59 |
| MENDOZA | 913 | 292 | 387 | 0,32 | 0,62 |
| MISIONES | 1.513 | 725 | 607 | 0,48 | 0,77 |
| NEUQUEN | 860 | 372 | 369 | 0,43 | 0,76 |
| RIO NEGRO | 957 | 398 | 446 | 0,42 | 0,80 |
| SALTA | 574 | 153 | 340 | 0,27 | 0,81 |
| SAN JUAN | 508 | 166 | 246 | 0,33 | 0,72 |
| SAN LUIS | 420 | 158 | 191 | 0,38 | 0,73 |
| SANTA CRUZ | 105 | 43 | 42 | 0,41 | 0,68 |
| SANTA FE | 3.237 | 1.476 | 1.602 | 0,46 | 0,91 |
| SANTIAGO DEL ESTERO | 1.240 | 336 | 400 | 0,27 | 0,44 |
| TIERRA DEL FUEGO | 37 | 13 | 24 | 0,35 | 1,00 |
| TUCUMAN | 1.370 | 457 | 488 | 0,33 | 0,53 |
| TOTAL | 28.071 | 10.990 | 12.686 | 0,39 | 0,74 |

(1) Índice de Inviabilidad: Inviábiles sobre Presentados

(2) Índice de Aprobación: Viábiles sobre Aprobados

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

• *Índice de inviabilidad*

En una primera lectura, los datos del cuadro precedente estarían indicando un nivel superior en la calidad de los proyectos presentados en las provincias que tenían un bajo índice de inviabilidad respecto de aquellas con un índice más alto. Sin embargo, hay que considerar que las diferentes provincias contaban con diferentes evaluadores permanentes (es decir, no había rotación de evaluadores entre provincias), y si bien ellos poseían una misma capacitación respecto de la aplicación de los criterios de evaluación, como todo proceso evaluativo, hay un margen de aplicabilidad de criterios propios. En este tema también entraba en juego la mayor o menor permeabilidad de la presión política sobre los evaluadores y la gerencia de empleo a la que pertenecían. Por ello se puede considerar que ambas variables, la calidad de los proyectos y los criterios de los evaluadores, participaban en el resultado de este índice, sin poder medir el peso relativo de cada una de ellas.

Realizadas estas aclaraciones, se puede observar la alta variación que existió en el índice analizado en las diferentes provincias: un mínimo desde 0,13 en la provincia de Entre Ríos hasta un máximo de 0,55 en la provincia de Chaco.

Si no se considera que los criterios de los evaluadores entraban en juego en el proceso de evaluación de los proyectos, no se podría explicar sólo con la mejor calidad de los proyectos presentados por los organismos responsables, la gran diferencia entre la provincia de Entre Ríos por un lado, la de Córdoba, Santa Fe y el interior de Buenos Aires por otro, por tomar provincias más comparables por la ubicación geográfica y socio-económica.

Otro tema es si se puede observar cierto proceso de aprendizaje por parte de los organismos responsables en la presentación de proyectos. Si este proceso existió, considerando que en la mayor parte de las provincias fueron los mismos organismos los que participaron a lo largo del tiempo, y fundamentalmente organismos municipales, dicho proceso de aprendizaje permitiría visualizar un índice de viabilidad que mostrara cierta evolución positiva. Es decir, si bien el índice de inviabilidad para el total país y considerando el período en su conjunto fue de 0,39, se debía esperar que éste fuera menor en los primeros meses del programa para ir mejorando luego.

Analizando los datos brindados por el ministerio este proceso no se dio, ya que no se observa una evolución del índice con tendencia descendente y uniforme, como lo muestra el cuadro N°39.

Cuadro N°39. Evolución del índice de inviabilidad de los proyectos - programa Trabajar

| Mes | Índice |
|------------------|--------|
| Agosto/98 | 0,43 |
| Setiembre/98 | 0,39 |
| Octubre/98 | 0,39 |
| Noviembre/98 | 0,45 |
| Diciembre/98 | 0,51 |
| Enero/Febrero/99 | 0,33 |
| Marzo/99 | 0,46 |
| Abril/99 | 0,43 |
| Mayo/99 | 0,36 |
| Junio/99 | 0,31 |
| Julio/99 | 0,29 |
| Agosto/99 | 0,30 |
| Setiembre/99 | 0,32 |
| Octubre/99 | 0,38 |
| Noviembre/99 | 0,43 |
| Total | 0,39 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Al analizar este índice a lo largo del tiempo se debió tener en cuenta una variable importante que influía sobre los evaluadores: el menor o mayor presupuesto asignado al programa mes a mes. En los casos que el presupuesto era escaso, había cierta presión hacia los evaluadores para ser más estrictos, en caso contrario, cuando había más presupuesto, se inducía a declarar viables a más cantidad de proyectos. Así, se pueden encontrar idénticos proyectos declarados inviables un mes y viables al mes siguiente, debido precisamente a los diferentes criterios considerados por el evaluador, según el presupuesto del momento.

Si se analiza cada provincia por separado, en ningún caso se observó una evolución descendente del índice a lo largo del tiempo. En este caso, el comportamiento general representaba el comportamiento individual de las provincias.

Estos comportamientos nos plantean una serie de interrogantes respecto de las causas de tal situación. En principio se lo puede analizar desde el lado de los responsables del programa, es decir todas las instancias oficiales que participaban en el proceso, y desde el lado de los organismos responsables.

Considerando los actores oficiales (gerencias de empleo, unidad central del programa, evaluadores) se puede atribuir a la poca eficacia que han obtenido los numerosos talleres técnicos del interior en todas las provincias, por no haber logrado el objetivo de aumentar la calidad de los proyectos presentados. Puede ser que la asistencia técnica brindada no haya sido suficiente en la cantidad y/o la calidad, atribuyéndose esta falencia a la falta de personal capacitado en las gerencias para que brindaran asesoramiento técnico, o a la falta de recursos financieros que impedía a los actores trasladarse al interior de la provincia, acercándose así a los organismos ejecutores.

Si se consideran los organismos responsables, se pudo encontrar en muchos de ellos un vacío en la capacitación técnica de su personal, aun en los organismos municipales, que no pudo ser suplido sólo con la asistencia técnica del programa. Por otro lado, los organismos en general no han sabido utilizar en provecho propio la experiencia adquirida por organismos vecinos, observando una casi inexistencia de relaciones horizontales entre ellos. Inclusive, se ha observado que cuando un organismo responsable lograba la conformación de un núcleo capacitado para una implementación más eficiente del programa, un cambio político en el organismo daba por tierra con lo realizado hasta el momento, volviendo a fojas cero el camino recorrido.

En síntesis, la baja performance de los proyectos presentados se puede considerar una debilidad del programa, originada por factores externos e internos al mismo. Esta variable fue identificada como problemática por parte de los responsables del programa, tal como se dijo anteriormente. Por su parte, un alto índice de inviabilidad significó un derroche importante de recursos, ya que debían invertir horas de trabajo, tanto quienes diseñaban el proyecto como quienes evaluaban.

• *Índice de aprobación*

El índice de aprobación, considerado en base al total de proyectos aprobados sobre el total de proyectos viables, indicó una demanda de proyectos que no pudo ser satisfecha por falta de presupuesto. Así, a lo largo del período considerado, la cuarta parte de los proyectos viables fueron aprobados (los proyectos viables surgen de la diferencia entre proyectos presentados e inviables del cuadro anterior). Este valor fluctuó desde un bajo índice de 0,53 para Tucumán hasta el 1 para Tierra del Fuego, donde se habrían aprobado todos los proyectos viables. El primer caso fue un caso paradigmático de la alta necesidad de puestos de trabajo que ha necesitado y la falta de alternativas para crearlos, en este caso por la falta de presupuesto del programa.

Por otra parte, observando la evolución de dicho índice a lo largo de los meses considerados se observó claramente la baja del presupuesto que se registró hacia fines del año 1998, cuando solo el 50% de los proyectos viables fueron aprobados. El cuadro N°40 muestra dicha evolución.

Cuadro N°40. Evolución del índice de aprobación de los proyectos - programa Trabajar

| Mes | Indices |
|------------|---------|
| Ago-98 | 0,86 |
| Sep-98 | 0,73 |
| Oct-98 | 0,70 |
| Nov-98 | 0,62 |
| Dic-98 | 0,50 |
| Ene/Feb-99 | 0,77 |
| Mar-99 | 0,70 |
| Abr-99 | 0,66 |
| May-99 | 0,74 |
| Jun-99 | 0,82 |
| Jul-99 | 0,83 |
| Ago-99 | 0,85 |
| Sep-99 | 0,85 |
| Oct-99 | 0,88 |
| Nov-99 | 0,75 |
| Total | 0,74 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

También se desprende del cuadro que en general durante el año 1998 hubo un índice menor al del año 1999, cuyo asenso se nota a partir de octubre de dicho año. En efecto, en dicho período se incrementó el presupuesto del programa, previamente a las elecciones del mes de octubre, y descendió luego rápidamente.

• *Evolución de los proyectos presentados y aprobados por mes*

La evolución de los proyectos presentados, que representaba los puestos de trabajo demandados, y los proyectos aprobados, no siempre fueron en la misma dirección. En el último cuatrimestre del año 1998, la presentación de proyectos fue mes a mes superior, hasta alcanzar a 2.500, aprobándose sólo una cuarta parte. Por su parte, el presupuesto asignado fue mes a mes menor,

quedando una gran masa de proyectos postergados, algunos por ser declarados inviables y otros por falta de presupuesto.

Durante el año 1998 la presentación media mensual fue más baja, fundamentalmente debido a que se estimaba previamente el presupuesto posible, y los propios organismos responsables limitaban la cantidad de proyectos presentados, no por la inexistencia de la necesidad, sino porque sabían de las limitaciones presupuestarias. Así se fue produciendo un mayor equilibrio entre uno y otro valor.

Es necesario aclarar aquí que, si bien los proyectos aprobados tenían relación con el monto involucrado, ya que a mayor cantidad de proyectos aprobados, mayor monto ejecutado, también hay que observar la variable del tamaño promedio de los proyectos, ya que en momentos de escaso presupuesto desde el estado se promovía la aprobación de proyectos de poca cantidad de beneficiarios, por lo que aprobaban con igual monto, mayor cantidad de proyectos. Este análisis se realizará con más detalles cuando se aborde el tema de los beneficiarios y montos aprobados.

• *Proyectos y beneficiarios aprobados y montos ejecutados*

En este apartado se cuenta con información homogénea para los programas Trabajar II y III, por lo que se realiza el análisis que abarca un período de más largo plazo.

Desde el mes de mayo de 1997 hasta el mes de diciembre de 1999, se aprobaron cerca de 29.500 proyectos en el marco de los programas Trabajar II y III, que involucraron 650 mil beneficiarios, con un monto ejecutado de 632 millones de pesos aproximadamente. De aquí se desprende que cada beneficiario aprobado representó mil pesos, dado que según el promedio de duración de los proyectos fue de \$200 mensuales durante cinco meses.

El cuadro N°41 muestra dichos valores por provincia.

Cuadro N°41. Proyectos y beneficiarios aprobados y montos ejecutados - programa Trabajar

| Provincia | Proyectos Aprobados | Beneficiarios Aprobados | Tamaño promedio por Proyecto | Monto a Cargo del programa | Participación en el Monto |
|------------------|---------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Capital Federal | 344 | 5.525 | 16 | 5.241.240 | 0,8% |
| Conurbano | 1.720 | 40.101 | 23 | 43.509.280 | 6,9% |
| Buenos Aires | 3.040 | 60.048 | 20 | 62.620.320 | 9,9% |
| Catamarca | 490 | 9.962 | 20 | 9.840.600 | 1,6% |
| Chaco | 1.368 | 43.064 | 31 | 42.371.420 | 6,7% |
| Chubut | 627 | 9.301 | 15 | 8.657.920 | 1,4% |
| Córdoba | 2.648 | 47.595 | 18 | 48.289.580 | 7,6% |
| Corrientes | 1.461 | 30.951 | 21 | 27.879.300 | 4,4% |
| Entre Ríos | 1.305 | 26.568 | 20 | 27.371.100 | 4,3% |
| Formosa | 610 | 16.060 | 26 | 16.601.520 | 2,6% |
| Jujuy | 1.405 | 32.614 | 23 | 28.095.000 | 4,4% |
| La Pampa | 527 | 9.423 | 18 | 9.736.400 | 1,5% |
| La Rioja | 336 | 7.350 | 22 | 7.688.800 | 1,2% |
| Mendoza | 1.144 | 22.222 | 19 | 21.580.170 | 3,4% |
| Misiones | 1.496 | 29.097 | 19 | 29.908.200 | 4,7% |
| Neuquén | 992 | 24.213 | 24 | 18.937.550 | 3,0% |
| Río Negro | 1.031 | 19.115 | 19 | 17.684.780 | 2,8% |
| Salta | 845 | 27.185 | 32 | 29.174.160 | 4,6% |
| San Juan | 653 | 13.150 | 20 | 12.315.960 | 1,9% |
| San Luis | 525 | 7.904 | 15 | 8.813.720 | 1,4% |
| Santa Cruz | 185 | 3.419 | 18 | 2.925.000 | 0,5% |
| Santa Fe | 3.790 | 74.144 | 20 | 75.514.510 | 12,0% |
| Sgo. del Estero | 1.020 | 36.285 | 36 | 30.887.210 | 4,9% |
| Tierra del Fuego | 114 | 1.580 | 14 | 1.357.160 | 0,2% |
| Tucumán | 1.703 | 53.020 | 31 | 44.809.360 | 7,1% |
| Total | 29.379 | 649.896 | 22 | 631.810.260 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Se pueden realizar diversos comentarios a partir del cuadro anterior:

- Surge claramente la mayor participación de ciertas provincias respecto de otras, en forma concordante con la distribución del presupuesto por

población objetivo, tema que se verá en detalle en el próximo punto.

- Había una relación entre la participación por provincia en los proyectos aprobados y la participación de los beneficiarios aprobados; no obstante en general no participaban por igual en ambos conceptos. Esto se debió a la diferencia en los tamaños promedio de los proyectos aprobados. Aquellas provincias con un tamaño promedio de proyectos menor a la media del país (Capital Federal, Tierra del Fuego, Chubut, San Luis, entre otras) participaban en mayor proporción en el total de proyectos que en el total de beneficiarios aprobados. En el otro extremo se encontraban provincias con promedios de proyectos relativamente altos, como Santiago del Estero, que llegaba a 36 beneficiarios.
- La relación de monto a cargo del programa por beneficiario aprobado fue de aproximadamente \$1.000, como se dijo anteriormente, y todas las provincias guardaban esa relación. El valor más bajo se encontró en Neuquén, cuyo costo por beneficiario aprobado fue de \$782. En general, en situaciones de conflicto social en las que el estado “otorgaba” proyectos, estos eran de tres meses de duración, dando una respuesta puntual para el corto plazo, por lo que el gasto por beneficiario era menor a mil pesos.
- Es necesario diferenciar beneficiarios aprobados de beneficiarios activos. Los 650 mil beneficiarios aprobados significaba que en promedio ha habido alrededor de 90.000 beneficiarios activos por mes a lo largo de los 32 meses considerados. Más adelante se abordará este tema con mayor detalle, ya que la distribución no ha sido uniforme para todo el período.

- *Evolución de los montos ejecutados*

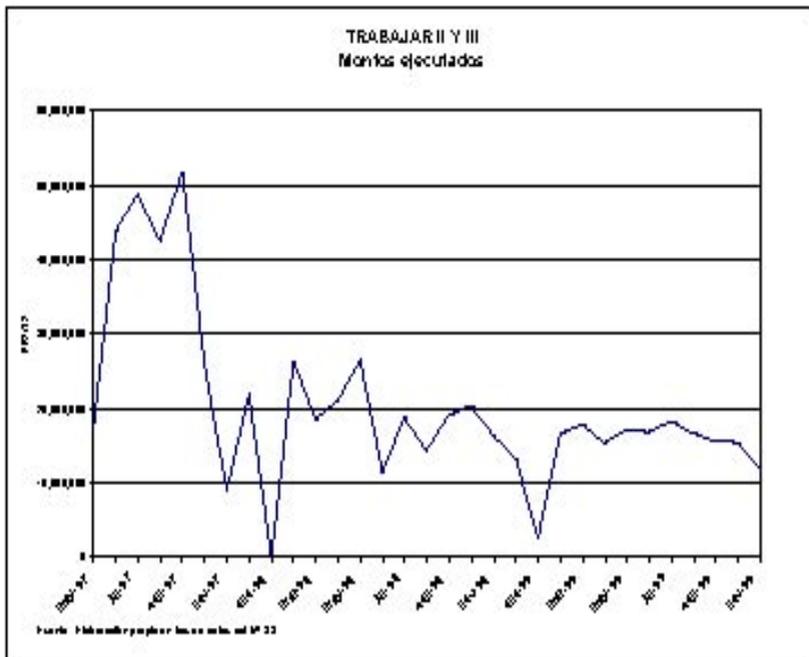
Durante la vigencia del programa Trabajar II y III, desde mayo de 1997 hasta fines de 1999, se ejecutaron 632 millones de pesos, y la mayor proporción del monto erogado corresponde a los meses de 1997, con un promedio de 32 millones mensuales. En los años siguientes, sin embargo, estos montos descendieron abruptamente, de tal manera que el promedio mensual del monto ejecutado en proyectos del programa en los dos años siguientes fue de 17 y 13 millones respectivamente.³²

Como se observa en el gráfico N°1, la distribución del presupuesto ejecutado fue muy heterogénea a lo largo de los meses, observando una variación más relacionada con los avatares políticos y financieros del gobierno que con las necesidades reales de las provincias, ya que en momentos de mayor deman-

32 MTySS.

da, ante incrementos de la tasa de desocupación, los presupuestos asignados disminuían.

Gráfico N°1. Distribución del presupuesto ejecutado en los años 1997 a 1999 - programa Trabajar II y III



Los montos ejecutados durante los primeros meses del programa fueron los máximos niveles históricos para un programa de empleo. Luego de seis meses de ejecución, el presupuesto asignado bajó al 50% y al mes siguiente al 83%. Los picos de mínima ejecución se dieron a comienzos de cada año, ya que por cuestiones presupuestarias se suspendían el inicio de proyectos en los meses de enero (lo que corresponde a enero de 1999 se debe al inicio de proyectos aprobados previamente).

La situación de los últimos meses del año 1999 obligó a disminuir fuertemente los montos asignados, llegando al mínimo histórico en el mes de noviembre con un monto menor a los 12 millones de pesos. Para el mes de diciembre del mismo año no se contó con presupuesto. Durante el período de transición,

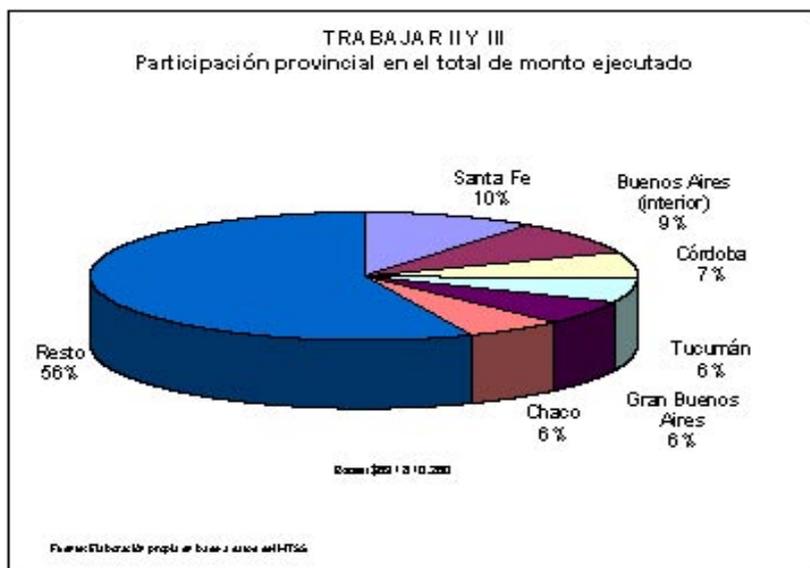
entre las elecciones del mes de octubre y la entrega del mando, en el mes de diciembre, el programa naufragó en la incertidumbre. Las provincias no tenían conocimiento del monto del presupuesto que les correspondía hasta luego de iniciado el mes, por lo que la gestión del programa se tornaba sumamente dificultosa y poco transparente.

• *Montos ejecutados por provincia*

Los montos ejecutados por provincia se distribuían de acuerdo con la asignación presupuestaria que en el caso del programa Trabajar eran establecida por resolución ministerial, respetando ciertos criterios objetivos, como la participación en el total de la población objetivo, tema ya analizado anteriormente.

Por lo tanto, se observa en la distribución de los montos ejecutados una mayor concentración en aquellas provincias con mayor proporción de población objetivo, como Buenos Aires (conurbano e interior), Santa Fe, Córdoba y Tucumán, que absorbieron el 50% del presupuesto ejecutado en el programa hasta diciembre de 1999.

Gráfico N°2. Distribución de los montos ejecutados por provincia - programa Trabajar II y III



Si se realiza una comparación entre la distribución del presupuesto prevista por resolución y la forma en que este finalmente se ejecutó, se observa que las desviaciones no eran muy significativas, a diferencia de otros programas en los que los criterios de distribución del presupuesto no estaban definidos. El cuadro N°42 muestra la participación por provincia en la asignación presupuestaria, ya visto anteriormente, y en el total de montos ejecutados en el programa Trabajar II y III, desde mayo/97 hasta fines de 1999.

Cuadro N°42. Participación por provincia en la asignación presupuestaria y en el total de montos ejecutados en el programa Trabajar II y III, desde mayo de 1997 hasta fines de 1999 - programa Trabajar

| Provincia | Participación en la asignación presupuestaria (A) | Participación en los montos ejecutados (B) | Sobre-presentación (-) Sobre-representación (+) (B)-(A) |
|---------------------|---|--|---|
| Capital Federal | 1,5% | 0,8% | -0,6% |
| Conurbano | 18,7% | 6,9% | -11,9% |
| Buenos Aires | 11,8% | 9,9% | -1,9% |
| Catamarca | 1,3% | 1,6% | 0,3% |
| Chaco | 5,1% | 6,7% | 1,6% |
| Chubut | 1,0% | 1,4% | 0,4% |
| Córdoba | 7,3% | 7,6% | 0,3% |
| Corrientes | 3,9% | 4,4% | 0,5% |
| Entre Ríos | 3,4% | 4,3% | 1,0% |
| Formosa | 2,6% | 2,6% | 0,0% |
| Jujuy | 2,9% | 4,4% | 1,5% |
| La Pampa | 0,7% | 1,5% | 0,8% |
| La Rioja | 0,9% | 1,2% | 0,3% |
| Mendoza | 3,5% | 3,4% | -0,1% |
| Misiones | 4,3% | 4,7% | 0,4% |
| Neuquén | 1,7% | 3,0% | 1,3% |
| Rio Negro | 2,1% | 2,8% | 0,7% |
| Salta | 4,7% | 4,6% | 0,0% |
| San Juan | 1,6% | 1,9% | 0,4% |
| San Luis | 1,1% | 1,4% | 0,3% |
| Santa Cruz | 0,2% | 0,5% | 0,3% |
| Santa Fe | 9,9% | 12,0% | 2,0% |
| Santiago del Estero | 4,1% | 4,9% | 0,8% |
| Tierra del Fuego | 0,1% | 0,2% | 0,1% |
| Tucumán | 5,7% | 7,1% | 1,4% |
| | Promedio de las desviaciones: | | 1,2% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Según puede observarse, la provincia más desfasada entre lo asignado por resolución y lo realmente ejecutado fue el Conurbano de la provincia de Buenos Aires. Esto se debió fundamentalmente al acuerdo político, comentado anteriormente, realizado en 1997 entre el gobierno nacional, a través del ministerio de Trabajo, y el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, por el cual los partidos del gran Buenos Aires eran beneficiarios directos del programa de empleo provincial Barrios Bonaerenses, no pudiendo participar en el programa Trabajar. Los partidos de La Plata, Berisso, Ensenada, General Pueyrredón y Bahía Blanca se encontraban también dentro de dicho acuerdo. Este acuerdo permaneció con estricta vigencia durante los años 1997 y gran parte de 1998, por lo que en los valores de dicho programa ese desfase fue mucho mayor. Hacia fines de 1998 este acuerdo tácito se rompió debido fundamentalmente a los recortes presupuestarios del programa bonaerense, por lo que los municipios del conurbano pasaron a ser parte activa del Trabajar III, aunque no en la medida de representar el 19% del monto total ejecutado en el nivel nacional, estimado para la participación de la provincia de Buenos Aires, sino en un 13%, lo que lo ubicó con un peso relativo muy superior respecto del Trabajar II, cuya participación había sido del 2,8%.

Este mismo comportamiento se observó en los municipios del interior de la provincia incluidos en el acuerdo. Durante el Trabajar II los municipios de Berisso, Ensenada, La Plata, General Pueyrredón y Bahía Blanca tuvieron una participación casi nula, mientras que a lo largo del Trabajar III fueron incrementándola, sin que haya representado, al menos hasta fines de 1999, una herramienta muy utilizada por sus municipios.

- *Beneficiarios activos*

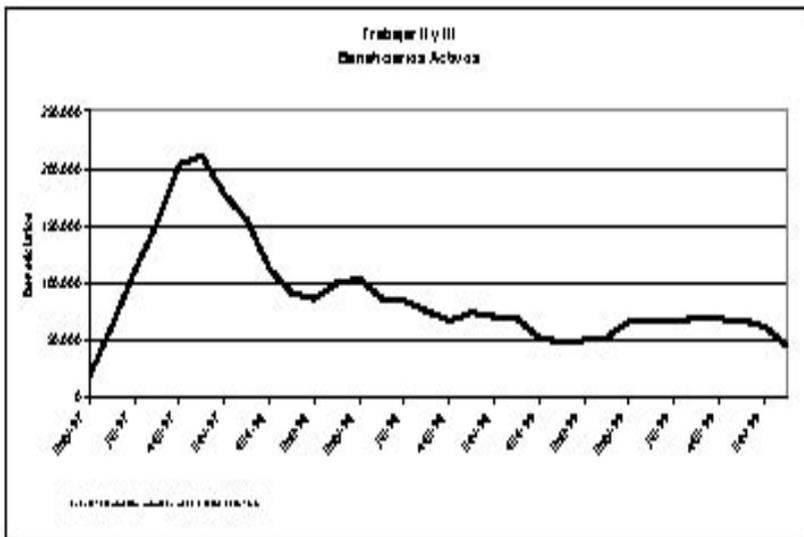
Las variaciones en el presupuesto ejecutado tuvieron una traducción directa en la cantidad de beneficiarios atendidos por el programa. En efecto, en los primeros meses de ejecución del Trabajar II, el nivel de cobertura era mayor que el registrado en los años siguientes.

Si bien la información brindada oficialmente se refiere a cantidad de beneficiarios aprobados o prestaciones pagadas, el concepto que mostró la significatividad del programa en cuanto a la población beneficiada fue el de beneficiarios activos, es decir la cantidad de trabajadores que mes a mes se encontraban incluidos en alguno de los proyectos aprobados. Así, el promedio de beneficiarios activos mensual a lo largo del año y medio considerado ha sido de 88.000 personas, pero con un promedio mucho mayor para 1997 (136.000) que en 1999 (60.000 personas activas, promedio mensual).³³

33 MTySS.

El gráfico N°3 muestra la evolución de los beneficiarios activos a lo largo de los meses.

Gráfico N°3. Evolución de los beneficiarios activos de 1997 a 1999 – programa Trabajar II y III



Tomando en cuenta que la población objetivo total en el país era de 1.357.995 personas, según estimación del programa, el nivel de cobertura ha sido, en promedio, de 6,5%, suponiendo que la población objetivo en términos absolutos no se modificó sustancialmente.

• *Tipología de los proyectos aprobados*

Debido a los cambios de tipologías entre el Trabajar II y el III, en este apartado se consideran sólo los del segundo.

Los proyectos aprobados en el marco del programa Trabajar III se han concentrado en ciertas tipologías. No se observó una distribución uniforme entre ellas. Los proyectos relacionados con infraestructura de desarrollo representaron la mayor cantidad de proyectos y beneficiarios. Un 39% del total de estos últimos se ocuparon en proyectos de esta tipología. La segunda en importancia relativa es la de infraestructura sanitaria. La de infraestructura social representaba un 21% de los proyectos aprobados con sólo el 13% de

los beneficiarios, lo que significa que existieron numerosos proyectos de tamaño menor al promedio. Se trataba en general de proyectos de refacciones de edificios, los cuales insumieron pocas personas para su ejecución. El caso contrario se observó en la tipología de vivienda-gas-electricidad, donde la cantidad de proyectos representaba una proporción menor que la cantidad de beneficiarios.

El cuadro N°43 muestra lo expresado.

Cuadro N°43. Proyectos y beneficiarios por tipología – programa Trabajar

| TIPOLOGIA | Proyectos | | Beneficiarios | |
|-------------------------------|-----------|-------|---------------|-------|
| | v. a. | % | v. a. | % |
| Infraestructura Sanitaria | 1.990 | 21,7% | 44.495 | 23,5% |
| Infraestructura Social | 1.933 | 21,1% | 24.202 | 12,8% |
| Vivienda-Gas-Electricidad | 1.442 | 15,7% | 36.709 | 19,4% |
| Infraestructura de Desarrollo | 3.256 | 35,5% | 74.510 | 39,3% |
| Proyectos Ambientales | 100 | 1,1% | 2.976 | 1,6% |
| Otros | 439 | 4,8% | 6.642 | 3,5% |
| Total | 9.160 | 100% | 189.534 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Si se analiza el interior de cada tipología se observó que dentro de Infraestructura Sanitaria, las redes pluviales sumaban la mayor parte de beneficiarios mientras desarrollo, vialidad urbana y caminos secundarios eran las sub-tipologías más utilizadas. Por su parte, la primera era representativa dentro de vivienda-gas-electricidad, una de las tipologías más dinámicas propuesta por el programa.

En el cuadro N°44 se pueden observar las participaciones relativas de cada sub-tipología.

Cuadro N°44. Proyectos y beneficiarios por subtipologías – programa Trabajar

| TIPOLOGIA | SUBTIPOLOGIA | Proyectos | | Beneficiarios | | Beneficiarios | |
|-----------------------|------------------------------|-----------|-------|---------------|------|---------------|-------|
| | | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| INF. SANITARIA | AGUA POTABLE | 445 | 4,8% | 9.304 | 5% | 9.304 | 4,9% |
| | DESAGUES CLOACALES | 285 | 3,1% | 6.279 | 3% | 6.279 | 3,3% |
| | REDES PLUV. O REVESTIDAS | 478 | 5,2% | 9.892 | 5% | 9.892 | 5,2% |
| | LETRINAS | 103 | 1,1% | 2.192 | 1% | 2.192 | 1,2% |
| | NUCLEOS HUMEDOS | 84 | 0,9% | 2.054 | 1% | 2.054 | 1,1% |
| | REDES PLUVIALES S/ REVESTIR | 595 | 6,5% | 14.774 | 8% | 14.774 | 7,8% |
| INF. SOCIAL | INF. DE SALUD | 186 | 2,0% | 2.346 | 1% | 2.346 | 1,2% |
| | INF. EDUCATIVA | 602 | 6,6% | 7.212 | 4% | 7.212 | 3,8% |
| | INF. ASISTENCIAL | 307 | 3,3% | 3.669 | 2% | 3.669 | 1,9% |
| | INF. CULTURAL/COMUNITARIA | 451 | 4,9% | 5.433 | 3% | 5.433 | 2,9% |
| | INF. DEPORTIVA | 387 | 4,2% | 5.542 | 3% | 5.542 | 2,9% |
| VIV.-GAS-ELECT. | VIVIENDA | 1.309 | 14,3% | 34.094 | 18% | 34.094 | 18,0% |
| | ELECTRIFICACION | 88 | 1,0% | 1.520 | 1% | 1.520 | 0,8% |
| | REDES DE GAS | 45 | 0,5% | 1.095 | 1% | 1.095 | 0,6% |
| INF. DE DESARROLLO | VIALIDAD URBANA | 2.111 | 23,0% | 46.133 | 24% | 46.133 | 24,3% |
| | CAMINOS SECUNDARIOS | 845 | 9,2% | 21.551 | 11% | 21.551 | 11,4% |
| | SISTEMAS DE RIEGO | 110 | 1,2% | 2.260 | 1% | 2.260 | 1,2% |
| | DEFENSAS HIDRAULICAS | 190 | 2,1% | 4.566 | 2% | 4.566 | 2,4% |
| PROYECTOS AMBIENTALES | PRE. Y RECUP.DEL MEDIO AM. | 39 | 0,4% | 1.381 | 1% | 1.381 | 0,7% |
| | FOREST. ECOLOGICA Y VIVIEROS | 61 | 0,7% | 1.595 | 1% | 1.595 | 0,8% |
| OTROS | FERIA ARTESANAL | 12 | 0,1% | 175 | 0% | 175 | 0,1% |
| | MATADEROS MUNICIPALES | 10 | 0,1% | 131 | 0% | 131 | 0,1% |
| | HUERTAS COMUNITARIAS | 417 | 4,5% | 6.336 | 3% | 6.336 | 3,3% |
| TOTAL | | 9.160 | 100% | 189.534 | 100% | 189.534 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

La preponderancia de las sub-tipologías comentadas tienen un significado relevante al analizar el funcionamiento del programa. Los proyectos que despertaron mayor interés en su ejecución han sido los relacionados con redes pluviales y con caminos secundarios. Estas sub-tipologías tenían ciertas características que facilitaban su ejecución y por lo mismo motivaban a los organismos responsables para su presentación. Por su parte, desde los gestores del programa, estas alternativas no eran las mejores, ya que no producían el impacto social que se podía obtener con otras tipologías.

En términos generales estas tipologías eran mano de obra intensiva, porque los insumos, las máquinas, herramientas y equipos necesarios eran mínimos.

Los organismos responsables lograban de esta manera generar puestos de trabajo temporario a muy bajo costo. Han sido utilizadas en forma más frecuente por los organismos responsables estatales, ya que se trataba de obra pública a la que no podían acceder otros organismos no gubernamentales sin previa autorización. Por otro lado, eran de fácil diseño y ejecución, ya que el nivel profesional para su concepción y la calificación necesaria de la mano de obra para su ejecución era básica. De esta manera, todos los beneficiarios eran aptos para participar, sin necesidad de una capacitación previa por parte de los organismos responsables.

Las dos características mencionadas motivaban su recurrencia pero de esta manera no eran utilizadas otras posibilidades que podía brindar el programa. Por ejemplo, no incentivaban una capacitación específica para los desocupados de baja calificación como eran los beneficiarios del programa. Sino que su nivel de formación después de haber pasado por este dispositivo fue muy similar al que tenían antes de ingresar. Esto se relaciona con lo visto en el análisis cualitativo anterior sobre cierta subutilización por parte de los organismos responsables que, optaban por elegir las tipologías más fáciles, no arriesgando nuevos proyectos.

Pero se debe en parte a la concepción misma del programa, que como también se mencionó anteriormente, preveía la posibilidad de no incorporar capacitación en los proyectos. Sin duda esto representaba una línea directriz fundacional, que luego tuvo consecuencias porque el mismo programa la evaluó como negativa.

Por otra parte, estas tipologías, y en especial las de redes pluviales sin revestir, se encontraban muy próximas a las tareas de mantenimiento, excluidas expresamente por el programa, ya que se consideraban a cargo de los municipios. Se evaluó cierto abuso en el uso de estas tipologías, de tal manera que durante algunos meses se decidió limitar la cantidad de proyectos incluidos en ellas. De otra manera el resultado hubiera sido aún más sesgado.

Otra característica observada a partir del cuadro anterior se relaciona con el tamaño de los proyectos, ya que los de infraestructura social fueron pequeños en relación con el resto. Hubo 13 personas ocupadas en promedio por proyecto, frente a 21 que representó el total de tipologías.

Como tipología valorada desde el programa se destacaron los proyectos de vivienda, en los que en general han confluído diferentes programas para su ejecución, ya que se realizaban en forma conjunta con los gobiernos provinciales. El impacto social producido por estas obras eran observables y

evaluables. El nivel de ejecución final de las obras de estas tipologías no ha sido satisfactorio.

• *Proyectos aprobados por organismos responsables*

Los organismos responsables que participaron más activamente en el programa Trabajar fueron los organismos estatales, representado el 76% del total de los proyectos aprobados en el programa Trabajar III. Las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro participaron en un 21% y organizaciones del sector empresarial, cooperativas en su gran mayoría, en un 3%.

Dentro de los organismos estatales los organismos municipales son los más representativos, ya que el 63% del total de proyectos corresponde a ellos. Este es el comportamiento observado considerando el total país; no obstante existen provincias que han tenido un comportamiento algo diferenciado.

Las provincias de Formosa y Jujuy han tenido mayor participación de organismos provinciales, en lugar de municipales. Allí el gobierno provincial asumía el rol que se les dejó en las demás provincias a los municipios. Ante demandas de puestos de trabajo por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, el gobierno provincial ofrecía como respuesta la ejecución de proyectos, que a su vez debían ser negociados con representantes del gobierno nacional. Como las organizaciones participantes en general no cumplían con los requisitos exigidos para ser organismo responsable (tener personería jurídica y comprobar solvencia económica y financiera para llevar adelante los proyectos) era el propio gobierno provincial quien debía asumir esa responsabilidad. En estas dos provincias, del total de proyectos, el 60% correspondían a dichos organismos.

Las provincias de Buenos Aires (interior), La Pampa, Córdoba, Río Negro y Neuquén han tenido una participación municipal mayor que la media del país. Estas provincias contaban con ciertos municipios que poseían una mayor capacidad de organización para el diseño y en la ejecución de los proyectos, a diferencia de otras en que el poder provincial estaba aún más presente en todas las instancias municipales.

Por su parte las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro han tenido mayor participación que la media en las provincias de Tucumán, Ciudad de Buenos Aires, Santiago del Estero y Mendoza. El comportamiento de las ONGs fue muy heterogéneo, por lo que se dificulta dar una única respuesta al interrogante de por qué en estas provincias las ONGs han sido más activas. Es necesario realizar estudios de caso más precisos, ya que muchas ONGs se encontraban muy ligadas a organismos estatales o a ciertas líneas internas de

la política regional, por lo que no siempre respondía al espíritu de una mayor participación real de la comunidad. En muchos casos también, ante inhibiciones en la participación por parte de algún municipio por incumplimiento de las obras, se utilizaba entonces la personería jurídica de ciertas ONGs.

Finalmente el sector empresarial participaba en una mínima expresión pues, dadas las bases del programa sólo se les permitía a las cooperativas que cumplieran con ciertos requisitos.

El cuadro N°45 muestra los porcentajes de participación comentados:

Cuadro N°45. Proyectos aprobados por tipo de organismo responsable (en%)
– programa Trabajar

| Provincia | Org. Pub. Nac. | Org. Pub. Prov. | Org. Pub. Munic. | Prog. Soc. | ONG | Sector Emp. | Total |
|---------------------|----------------|-----------------|------------------|------------|-------|-------------|--------|
| Capital Federal | 0,0% | 0,0% | 53,4% | 0,0% | 44,4% | 2,2% | 100,0% |
| Conurbano | 0,0% | 0,5% | 69,9% | 0,0% | 27,0% | 2,6% | 100,0% |
| Buenos Aires | 0,1% | 2,4% | 80,2% | 0,0% | 16,1% | 1,2% | 100,0% |
| Catamarca | 0,0% | 8,4% | 58,9% | 0,0% | 29,9% | 2,8% | 100,0% |
| Chaco | 6,1% | 3,5% | 55,3% | 1,1% | 20,2% | 13,8% | 100,0% |
| Chubut | 4,2% | 17,4% | 67,8% | 0,0% | 7,2% | 3,4% | 100,0% |
| Córdoba | 0,2% | 2,1% | 83,6% | 0,0% | 9,5% | 4,6% | 100,0% |
| Corrientes | 0,0% | 6,7% | 62,5% | 0,0% | 30,8% | 0,0% | 100,0% |
| Entre Ríos | 0,0% | 27,2% | 59,5% | 1,3% | 11,8% | 0,2% | 100,0% |
| Formosa | 1,5% | 67,0% | 11,0% | 0,0% | 17,2% | 3,3% | 100,0% |
| Jujuy | 0,2% | 53,1% | 28,2% | 0,3% | 17,9% | 0,3% | 100,0% |
| La Pampa | 0,0% | 0,0% | 89,1% | 0,0% | 10,0% | 0,9% | 100,0% |
| La Rioja | 9,4% | 8,0% | 52,9% | 0,0% | 27,5% | 2,2% | 100,0% |
| Mendoza | 2,6% | 7,8% | 40,7% | 0,0% | 34,9% | 14,0% | 100,0% |
| Misiones | 0,2% | 31,3% | 53,4% | 0,0% | 14,6% | 0,5% | 100,0% |
| Neuquén | 0,0% | 8,2% | 82,0% | 0,0% | 4,5% | 5,3% | 100,0% |
| Rio Negro | 0,7% | 3,4% | 83,3% | 0,0% | 12,4% | 0,2% | 100,0% |
| Salta | 0,0% | 12,4% | 59,0% | 1,2% | 27,4% | 0,0% | 100,0% |
| San Juan | 1,2% | 41,9% | 42,3% | 0,0% | 14,6% | 0,0% | 100,0% |
| San Luis | 0,0% | 3,1% | 81,7% | 0,0% | 13,6% | 1,6% | 100,0% |
| Santa Cruz | 0,0% | 26,2% | 71,4% | 0,0% | 2,4% | 0,0% | 100,0% |
| Santa Fe | 0,1% | 12,7% | 61,6% | 0,0% | 25,2% | 0,4% | 100,0% |
| Santiago del Estero | 1,3% | 13,3% | 45,0% | 0,0% | 38,4% | 2,0% | 100,0% |
| Tierra del Fuego | 6,5% | 19,4% | 61,2% | 0,0% | 12,9% | 0,0% | 100,0% |
| Tucumán | 0,2% | 1,8% | 43,8% | 0,0% | 53,2% | 1,0% | 100,0% |
| Total | 0,8% | 12,2% | 62,8% | 0,2% | 21,4% | 2,6% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

• *Cumplimiento de metas*

El programa Trabajar III midió su cumplimiento de metas por el nivel de avance de las obras previstas en los proyectos. Una obra se consideró finalizada si se habían ejecutado al menos un 80% del total. En este sentido, según

datos del programa, un 65% del total de proyectos finalizados hasta octubre de 1999 habían cumplido sus metas.

Esta medición se basa en las visitas de supervisión que se realizaban según lo estipulado por resolución del programa, siendo responsabilidad de las agencias territoriales distribuidas en todo el país, dependientes de las direcciones regionales de la secretaría de trabajo del ministerio. Estas supervisiones correspondían al último mes de ejecución del proyecto porque en ese momento era posible evaluar el nivel de avance y la posibilidad de finalizar las obras.

Las provincias mejor posicionadas fueron Entre Ríos, Catamarca, Chubut, Tucumán, Santa Fe, San Luis y Santiago del Estero, en ese orden. Por el contrario la provincia de Santa Cruz, por ejemplo, tenía un 59% de las obras sin finalizar una vez cumplido el período del proyecto. Neuquén, Córdoba y Corrientes también fueron provincias con dificultades para cumplir las metas propuestas.

Cuadro N°46. Cumplimiento de metas de los proyectos (en %) – programa Trabajar

| Provincia | Cumplimiento de metas | |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| | Alcanzó las metas | No alcanzó las metas |
| Capital Federal | 62,9 | 37,1 |
| Conurbano | 60,0 | 40,0 |
| Buenos Aires | 62,6 | 37,4 |
| Catamarca | 86,0 | 14,0 |
| Chaco | 70,2 | 29,8 |
| Chubut | 81,8 | 18,2 |
| Córdoba | 52,4 | 47,6 |
| Corrientes | 53,9 | 46,1 |
| Entre Ríos | 86,4 | 13,6 |
| Formosa | 70,9 | 29,1 |
| Jujuy | 61,5 | 38,5 |
| La Pampa | 79,4 | 20,6 |
| La Rioja | 57,1 | 42,9 |
| Mendoza | 68,5 | 31,5 |
| Misiones | 51,2 | 48,8 |
| Neuquén | 55,2 | 44,8 |
| Río Negro | 60,7 | 39,3 |
| Salta | 66,2 | 33,8 |
| San Juan | 60,6 | 39,4 |
| San Luis | 77,5 | 22,5 |
| Santa Cruz | 41,4 | 58,6 |
| Santa Fe | 70,7 | 29,3 |
| Santiago del Estero | 75,7 | 24,3 |
| Tierra del Fuego | 60,0 | 40,0 |
| Tucumán | 80,6 | 19,4 |
| Total | 65,1 | 34,9 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Se observa cierto nivel de avance en la disponibilidad de la información en el momento adecuado respecto del programa Trabajar II. En este caso se había considerado que el resultado del sistema de seguimiento no había sido el esperado. Según datos, la información que comúnmente generaba el seguimiento se refería al porcentaje de ejecución, las causas de los atrasos y el compromiso de terminación por parte de los organismos responsables. Sin embargo, siempre en base al informe, fueron varios los proyectos que se

registraron como ejecutados en un 100% y que no fueron terminados o, en el peor de los casos, no se iniciaron. Hubo proyectos que se cambiaron y no se registró información al respecto por parte de los responsables del seguimiento.

Estas serias deficiencias encontradas oportunamente se debían en parte a la escasa infraestructura con que contaban las agencias territoriales. Su personal respondía al perfil técnico necesario para evaluar el desarrollo de los proyectos. Si bien se incorporaron técnicos externos para que cumplieran este rol, no fueron suficientes para recorrer la vasta zona geográfica que corresponde a cada agencia. Por otro lado, no contaron con el apoyo de recursos financieros necesarios para cumplimentar el ambicioso plan de al menos 2 visitas para el 100% de los proyectos.

Otra deficiencia encontrada en su momento ha sido el alto porcentaje de proyectos finalizados para los cuales no se tenía ningún tipo de información respecto del grado de avance de la obra. De esta manera, sobre aproximadamente el 30% de los proyectos del Trabajar II no se contó con la información de cumplimiento de metas y aquella con la que se contó era de baja confiabilidad.

Al rediseñar el programa Trabajar III se implementó un nuevo sistema de información, que si bien no la brindaba totalmente actualizada para ser un elemento válido en la toma de decisiones, ha permitido una mejor evaluación ex - post de los proyectos y el porcentaje sin información se redujo al 10%.

La reglamentación del programa no previó otro tipo de evaluación más que el cumplimiento de las metas físicas del proyecto aprobado. En cambio no la hubo en relación con los beneficiarios, con los cambios en su situación laboral antes y después de haber pasado por el dispositivo y tampoco se previó el seguimiento del derrotero posterior de los desocupados que fueron beneficiarios del programa.

• *Perfil de los beneficiarios*

Del total de beneficiarios participantes en el programa Trabajar III y para los que se contaba con información brindada por el ministerio, el 80% eran varones, considerando el total del país. Se observaron diferentes comportamientos según provincias. La provincia que menor participación femenina tuvo fue Entre Ríos, donde sólo un 6% de los beneficiarios fueron mujeres. También San Luis y Santiago del Estero registraron una participación menor al 10%.

Por el contrario, las provincias de Neuquén y los municipios del conurbano Bonaerense tuvieron una participación femenina del 38% y 37% respectivamente.

El cuadro N°47 muestra el detalle por provincias.

Cuadro N°47. Perfil de los beneficiarios (en %) – programa Trabajar

| Provincia | Mujer | Varón |
|---------------------|-------|-------|
| Capital Federal | 26,1 | 73,9 |
| Conurbano | 36,8 | 63,2 |
| Buenos Aires | 19,5 | 80,5 |
| Catamarca | 10,5 | 89,5 |
| Chaco | 13,3 | 86,7 |
| Chubut | 15,0 | 85,0 |
| Córdoba | 19,2 | 80,8 |
| Corrientes | 15,9 | 84,1 |
| Entre Ríos | 6,1 | 93,9 |
| Formosa | 11,2 | 88,8 |
| Jujuy | 25,0 | 75,0 |
| La Pampa | 25,4 | 74,6 |
| La Rioja | 16,9 | 83,1 |
| Mendoza | 19,1 | 80,9 |
| Misiones | 22,7 | 77,3 |
| Neuquén | 38,5 | 61,5 |
| Río Negro | 25,8 | 74,2 |
| Salta | 11,8 | 88,2 |
| San Juan | 10,0 | 90,0 |
| San Luis | 8,7 | 91,3 |
| Santa Cruz | 14,9 | 85,1 |
| Santa Fe | 19,6 | 80,4 |
| Rosario | 19,9 | 80,1 |
| Santiago del Estero | 8,1 | 91,9 |
| Tierra del Fuego | 26,1 | 73,9 |
| Tucumán | 21,4 | 78,6 |
| Total | 20,3 | 79,7 |

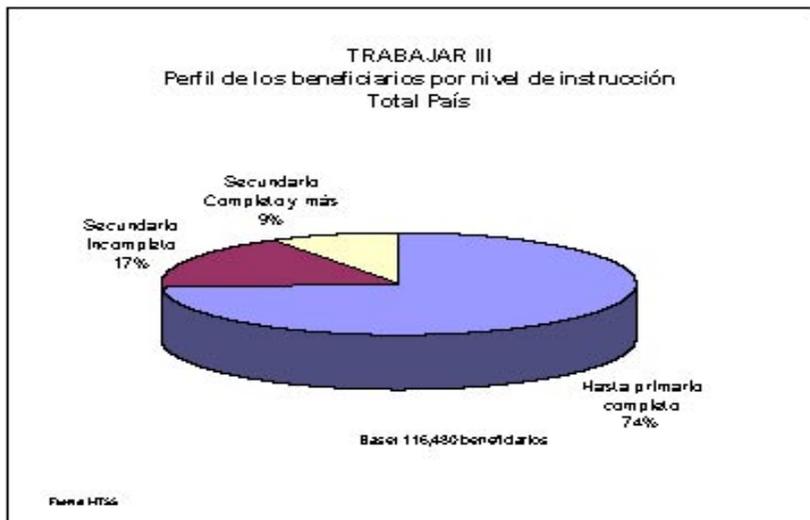
Fuente: MTySS

Respecto de la distribución por edad, el siguiente gráfico muestra una situación de amplia participación de los jóvenes de hasta 25 años.

Los porcentajes respondían al comportamiento del total país, existiendo ciertas diferencias entre provincias. Así, Tierra del Fuego y La Rioja tenían una participación de los más jóvenes que superaba la mitad de los beneficiarios, mientras que para San Luis, dicho rango de edad representaba el 30%. En el otro extremo de rango de edad, se observó que en Capital Federal y Córdoba, el 11% del total de beneficiarios eran mayores a los 55 años.

Respecto del nivel educativo las tres cuartas partes de los beneficiarios aprobados tenían hasta primaria completa (un 8,6% sin estudios, un 15,7% primaria incompleta y un 50,1% había completado la primaria), y era bajo el porcentaje de los beneficiarios con niveles de formación superiores. El gráfico N°4 lo representa.

Gráfico N°4. Perfil de los beneficiarios por nivel de instrucción en el total de país – programa Trabajar



Las provincias que contaban entre sus beneficiarios a personas con mayor nivel de escolaridad fueron Neuquén, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Capital Federal en las que alrededor del 17% había cursado secundario completo o más.

• *Diferencias en la formulación de los programas Trabajar I, II y III*

1. En el programa Trabajar I se consideraba posible que los beneficiarios tuvieran dedicación completa o parcial. La dedicación completa equivalía a 200 horas mensuales y la parcial entre 100 y 199 horas mensuales. El Trabajar II y III consideraban solamente la dedicación completa, (es decir, 132 horas mensuales, equivalentes a 6 horas diarias).

2. El Trabajar I exigía a los organismos responsables un aval técnico emitido por algún organismo competente público o privado, excluidos los solicitantes, que se expediera acerca de la justificación económica del proyecto, la razonabilidad y eficacia de la inversión a realizar, así como la factibilidad de alcanzar los resultados que el proyecto se proponía lograr.

Esta exigencia fue eliminada en el Trabajar II, incorporándose la evaluación externa de los proyectos, con la contratación de universidades y/o consultoras. Se preveía que durante los dos primeros meses de funcionamiento del programa, la evaluación técnica la realizarían las gerencias de empleo con personal técnico contratado al efecto y que a partir de allí se continuaría con la evaluación externa. Pero en la práctica, durante el desarrollo del Trabajar II se continuó con la evaluación en las gerencias y técnicos contratados.

En el programa Trabajar III no se hacía referencia específica a quien cumplirían el rol de evaluador. En la práctica, lo siguieron haciendo los evaluadores del Trabajar II.

3. El Trabajar I no consideraba la evaluación de viabilidades de cada uno de los proyectos (técnica, financiera, institucional, socioeconómica y ambiental), mientras que el Trabajar II y el III la exigían para la aprobación de los proyectos.

4. El Trabajar I pedía que al menos un 50% de los beneficiarios/as fueran único sostén de su grupo familiar con al menos dos personas a cargo. Tal exigencia fue eliminada en los planes Trabajar II y III.

Estos requisitos, relacionados con las características del beneficiario, no podían ser verificados, ya que no había registros de desempleados con datos actualizados. Por lo tanto, si el organismo responsable incorporaba desocupados que no cumplimentaban los requisitos, no había posibilidades técnicas de poder detectarlos con el cruce de datos. Por lo tanto, se transformaron en líneas directrices, y no requisitos excluyentes.

En las versiones del Trabajar II y III, la exigencia se limitaba a que los beneficiarios no estuvieran incluidos en otros programas de empleo ni tampoco per-

cibieran algún tipo de jubilación o pensión, situación que se podía verificar a partir de datos de la Administración Nacional de Seguridad Social.

5. Algunos de los criterios de priorización para otorgar puntaje a los proyectos, se modificaron respecto de los previstos en Trabajar I.

En el Trabajar I se tomaban en cuenta los siguientes criterios, no considerados en las versiones siguientes del programa:

- Control social: se prioriza aquellos proyectos que involucraban la participación conjunta de diversos organismos en su diseño y ejecución. Los proyectos en que participaban conjuntamente los tres tipos de organismos previstos (públicos, descentralizados, entes autárquicos y empresas públicas; entidades sin fines de lucro) obtenían mayor puntaje que aquellos en que no participaran las entidades comunitarias. Este criterio no se consideró en las siguientes versiones del programa.
- Viabilidad: el puntaje otorgado en este criterio variaba según cuál fuera el organismo técnico que emitía el aval del proyecto. Si el aval era emitido por universidades y delegaciones nacionales o regionales de organismos públicos especializados en la temática, en forma conjunta, se consideraba un puntaje mayor que para el de consultoras y profesionales independientes, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc. Al ser eliminado este requisito las versiones posteriores del programa, tampoco se lo podía considerar como criterio de priorización.
- Capacitación: eran ponderados positivamente los proyectos que contemplaban un componente de capacitación pertinente a las actividades del mismo, variable que no fue considerada en los programas Trabajar II y III.

Otros criterios de priorización se mantuvieron en el Trabajar I y II:

- Porcentaje de mano de obra en el costo social: obtenían mayor puntaje aquellos proyectos con más mano de obra intensiva, es decir que en el costo total del proyecto, el de la mano de obra financiada por el programa representara un mayor porcentaje. Este criterio fue eliminado en el Trabajar III.
- Nivel de pobreza: obtenían mayor puntaje los proyectos ubicados en localidades con mayor índice de NBI. Este criterio de priorización se mantuvo también en el Trabajar III.
- Monto de la ayuda económica prevista en el Trabajar: el organismo responsable podía elegir diferentes montos para la ayuda económica mensual

pagada a los beneficiarios (\$150, \$180 y \$200), otorgando mayor puntaje al proyecto que previera los menores montos. Este criterio fue eliminado en el Trabajar III.

Por su parte, otros criterios no presentes en el Trabajar I se incorporaron en el programa Trabajar II:

- Tipología de proyectos: se priorizaban en función de la utilidad social de las obras, obteniendo mayor puntaje los proyectos relacionados con la infraestructura sanitaria.
- Cobertura de la población objetivo: se calculaba dividiendo la cantidad de beneficiarios activos del programa en el municipio o partido donde se localizaba el proyecto sobre el total de la población objetivo en la misma región, otorgando mayor puntaje ante menores índices de coberturas. Este criterio se mantuvo en el Trabajar III.
- Participación en otros programas nacionales y/o provinciales: eran ponderados positivamente los proyectos que establecían sinergias con otros programas sociales nacionales y/o provinciales. Esta priorización se mantuvo en el programa Trabajar III.
- Prioridad social provincial: cada provincia establecía el orden de prioridades de los proyectos viables del mes, lo cual se mantuvo también en el Trabajar III.
- Prioridad por situación de emergencia laboral: estaba previsto que esta prioridad la brindara la Confederación General del Trabajo, considerando que se debían privilegiar los proyectos ubicados en aquellas localidades con situaciones de emergencia ocupacional derivadas de cierres de empresas, período interzafra, etc. Este criterio se mantuvo presente en el Trabajar III, aunque en la práctica la CGT no participó intensamente en esta instancia.

Por último en el programa Trabajar III se incorporó como criterio de priorizar el desempeño del organismo responsable en los programas anteriores, tendiendo esto a beneficiar a aquellos organismos que habían cumplido con las obras comprometidas con anterioridad. Los proyectos de organismos con altos niveles de incumplimiento no eran evaluados y no podían participar en el programa hasta tanto no regularizaran su situación.

Si bien la tipología de los proyectos no sufrió grandes modificaciones entre una etapa y otra, en el Trabajar I se incorporaron la tipología de sistemas de recolección, clasificación y/o reciclaje de residuos y la puesta en marcha de

actividades de producción para el mercado (microempresas, huertas, etc.), tipologías que fueron excluidas en el Trabajar II y III. Por su parte en esta última versión se agregaron las tipologías de proyectos ambientales y huertas comunitarias, no consideradas en las anteriores versiones. Excepto en su primera versión, el programa excluía taxativamente todas aquellas tipologías que podían luego representar un proyecto productivo para los beneficiarios.

La rigurosidad en el proceso de evaluación fue mayor en el Trabajar II y III que en el primero. En éste el aval técnico correspondió en muchos casos más a las relaciones que pudieran tener el organismo responsable con las entidades correspondientes, que a la viabilidad real del proyecto. La evaluación de viabilidad prevista en el Trabajar II y III observó un mayor grado de objetividad en el proceso, ya que los evaluadores técnicos contratados a tal efecto debían guiarse por una serie de indicadores previamente definidos. En la práctica, sin embargo, al pertenecer dichos técnicos a las diferentes gerencias, con frecuencia se constató la influencia política de los gerentes en las decisiones de los evaluadores.

En el programa Trabajar I no se explicitaba ninguna metodología sobre la distribución del presupuesto entre las provincias, mientras que en el Trabajar II y III, se la reglamentó.

En el caso del programa Trabajar II se establecía que los recursos se asignarían teniendo en cuenta la distribución de la población beneficiaria (trabajadores desocupados en situación de pobreza) por provincia y el incremento de la cantidad de trabajadores registrados como resultado de la aplicación del programa nacional de Regularización Laboral y Previsional en los ámbitos provinciales, programa que suscribió algunas provincias mediante acuerdo con el MTySS. El primero de los criterios tendría mayor peso específico (80%) que el segundo (20%). Sin embargo en la práctica este segundo criterio nunca se tuvo en cuenta. En el programa Trabajar III sólo se consideró la distribución de la población objetivo por provincia.

Régimen de crédito fiscal

Su propósito era el de incentivar las inversiones de las empresas, directamente o por medio de sus asociaciones o cámaras, en bienes de capital destinados a la formación de recursos humanos. Esto se llevó adelante mediante la extensión de certificados de cancelación de cualquier tipo de impuestos cuya recaudación se encontrase a cargo de la DGI, emitidos una vez efectuadas las rendiciones de cuentas. Es decir, se reglamentaba el uso del régimen de

crédito fiscal a fin de fomentar la inversión de las empresas privadas en infraestructura destinada a la capacitación laboral.

Podía ser beneficiaria, de manera gratuita, toda la población económicamente activa que estuviera en relación con las empresas patrocinantes, y los beneficiarios directos de las instituciones de capacitación, con calificación de hasta niveles medios. Las empresas podían utilizar hasta el 30% de los recursos para compra de material y equipamiento necesarios a la actividad educativa.

Programa servicios comunitarios

Este programa se desarrolló en sus versiones I, II y III. La primera de ellas desde mediados del año 1996 hasta fines de 1997. Durante el segundo semestre del año 1998 se implementó su segunda versión y a partir de mayo de 1999 hasta finalizar el año su tercera versión. Como se ve, se discontinuaba su implementación entre una versión y la otra. En algunos casos, ciertas tipologías eran absorbidas durante su interrupción por el programa Trabajar.

Las formalizaciones exigidas a lo largo de sus diferentes versiones variaban aunque el objetivo básico del programa permaneciera. Así se puede decir que el programa servicios comunitarios tenía como meta brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados para realizar proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Los proyectos se implementaban por medio de organismos responsables que podían ser públicos o no gubernamentales sin fines de lucro, debiendo acreditar en este último caso una experiencia en la promoción y desarrollo de proyectos no menor de dos años.

Los proyectos podían tener una duración mínima de dos meses y máxima de cinco en la primera versión del programa, extendiéndose a tres y seis en las otras dos versiones.

Preveía la participación en un 80% de mujeres, quienes debían ser mayores de 16 años, desocupadas, tener escasa calificación laboral, pertenecer a hogares con NBI, ser preferentemente jefas de hogar y no estar percibiendo ninguna otra remuneración sea del FNE, de programas del propio ministerio o subsidios.

Los beneficiarios recibían una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales por ocho horas diarias de trabajo, equivalente a 132 horas mensuales. El MTySS contrataba un seguro de responsabilidad civil para cubrir los

riesgos de siniestros, mientras que la cobertura de salud era responsabilidad de los gobiernos provinciales.

Los proyectos eran presentados por los organismos responsables ante las gerencias de empleo de cada provincia, donde eran evaluados y luego aprobados por la unidad de aplicación del programa (UAP), conformada por representantes de organismos públicos nacionales con competencia en el área de salud, educación, servicios sociales comunitarios y de la mujer, organismos públicos provinciales con competencia específica, la Confederación General del Trabajo y los gerentes provinciales de empleo. Tenía a su cargo establecer los objetivos y alcances en el territorio provincial, recibir, evaluar y aprobar los proyectos por unanimidad.

En la etapa de evaluación técnica de los proyectos, responsabilidad que estaba a cargo de las gerencias de empleo, se consideraban distintos tipos de viabilidad de los proyectos (técnica, económica, financiera, social e institucional). Si contaban con la evaluación positiva en todas ellas, se calificaban con un puntaje según algunos criterios de priorización como los siguientes:

- Nivel de pobreza: aquellos proyectos localizados en zonas con alto porcentaje de población con NBI. Los niveles de pobreza iban del 1 (el menos pobre) hasta 6 (el más pobre).

Actualización del nivel de pobreza: previa presentación de un estudio técnico realizado por un organismo público competente se podía tomar un mayor nivel de pobreza en las localidades ubicadas en los niveles uno, dos y tres. Se reconocía así que por desactualización las estadísticas oficiales no reflejaban la real situación de ciertas zonas recientemente empobrecidas.

- Cobertura de la población objetivo.
- Calidad y pertinencia del proyecto: se priorizaban proyectos en función de la valoración conjunta de sus distintos aspectos; que contribuyeran a brindar una prestación de calidad. Así cada una de las viabilidades se calificaba con una puntuación que iba del 1 al 5.
- Tipología: se ponderaban positivamente los proyectos cuyas tipologías fueran prioritarias para cada provincia, según debían definir éstas para todo el año.

El proceso de evaluación y la calificación final de cada proyecto se complejizó en las dos últimas versiones del programa, ya que en su primera versión no se establecieron parámetros tan claros. En ese caso, el criterio de priorización

de proyectos se ajustaba a por lo menos uno de los siguientes criterios: articulación con programas nacionales y provinciales, capacitación de las/los beneficiarios en servicios sociales y compromiso de los organismos ejecutores de dar continuidad al servicio una vez finalizada la ejecución del proyecto.

A partir de la aplicación de esos criterios cada proyecto evaluado positivamente tenía un puntaje final. Del listado con el ranking de los proyectos de mayor a menor puntaje se establecía el corte según el presupuesto asignado en cada mes para cada provincia.

La secretaría de Empleo del MTySS se encontraba facultada por sí o por intermedio de terceros para todo tipo de actividades de seguimiento y supervisión de la ejecución de los proyectos. Si se verificaban irregularidades se podían aplicar sanciones, desde ordenar la corrección de determinado aspecto hasta dar de baja al proyecto.

Estos debían enmarcarse dentro de una serie de tipologías, detalladas a continuación:

- Producción y distribución de servicios y bienes básicos: atención directa a población de escasos recursos, mediante la elaboración y distribución gratuita de alimentos, muebles, juguetes, ropa.
- Atención de niños: contemplaba el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con niños pertenecientes a hogares de escasos recursos.
- Atención a grupos vulnerables de población: debían contemplar integralmente el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con población en situación de riesgo o vulnerabilidad: abandono, chicos de la calle, menores bajo dependencia judicial, personas que padecieran discapacidad, ancianos, etc.
- Ayuda en situación de emergencia social: actividades de apoyo y atención a población de escasos recursos directamente afectada por catástrofes naturales (inundaciones, incendios, terremotos).
- Servicios culturales: actividades destinadas a la recuperación de material bibliográfico y didáctico en bibliotecas e instituciones educativas de libre acceso.
- Servicios de promoción sanitaria: desarrollo de tareas de promoción destinadas a la prevención de situaciones que pudieran afectar las condiciones de salud de la población (por ej. promoción de lactancia materna, atención primaria de la salud, prevención de epidemias y endemias, etc.).

- Apoyo a la regularización de documentación personal y dominial: actividades auxiliares en campañas de regularización de población con dificultades en su documentación personal o dominial (población carenciada, migrantes, indígenas, campesinos, etc.)

Los proyectos debían incluir un componente de capacitación específica en relación con el desarrollo de las tareas. El total de horas de capacitación no podía exceder el 20% del total de horas previstas en el proyecto.

Distribución presupuestaria

Las resoluciones de creación del programa servicios comunitarios I y II preveían un criterio de distribución de los recursos asignados al programa. En el primer caso, dentro de sus consideraciones se establecía que “para la asignación de recursos a las distintas jurisdicciones deberán considerarse aspectos tales como el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, la distancia de cada provincia respecto a la Capital Federal, el nivel de ejecución presupuestaria de programas anteriores y el establecimiento de un monto mínimo que justifique la ejecución del programa en cada jurisdicción”.³⁴

Una vez establecidos esos criterios generales fijaba la distribución del presupuesto asignado sin explicitar la metodología específica para arribar a ella más allá.

Programa servicios comunitarios I

La distribución por provincia de los 12 millones de pesos asignados en un primer momento (año 1996) se realizó como se observa en el cuadro N°48.

34 Resolución del MTySS 453/96.

Cuadro N°48. Distribución presupuestaria – programa de servicios comunitarios I

| Provincia | Serv. Com. I | resolución 453/96 |
|---------------------|--------------|-------------------|
| Buenos Aires | 582.642 | 4,9% |
| Capital Federal | 400.000 | 3,3% |
| Catamarca | 400.000 | 3,3% |
| Chaco | 607.038 | 5,1% |
| Chubut | 400.000 | 3,3% |
| Córdoba | 400.000 | 3,3% |
| Corrientes | 597.883 | 5,0% |
| Entre Ríos | 496.912 | 4,1% |
| Formosa | 400.000 | 3,3% |
| Jujuy | 722.262 | 6,0% |
| La Pampa | 530.076 | 4,4% |
| La Rioja | 628.360 | 5,2% |
| Mendoza | 400.000 | 3,3% |
| Misiones | 616.894 | 5,1% |
| Neuquén | 637.538 | 5,3% |
| Río Negro | 589.855 | 4,9% |
| Salta | 400.000 | 3,3% |
| San Juan | 400.000 | 3,3% |
| San Luis | 400.000 | 3,3% |
| Santa Cruz | 400.000 | 3,3% |
| Santa Fe | 520.439 | 4,3% |
| Santiago del Estero | 400.000 | 3,3% |
| Tierra del Fuego | 400.000 | 3,3% |
| Tucumán | 670.101 | 5,6% |
| Total | 12.000.000 | 100,0% |

Fuente: resolución del MTySS 453/96

Como se observa, fue difícil identificar los criterios utilizados en la distribución del presupuesto. La distancia a la Capital Federal parece ser un criterio con peso debido al escaso porcentaje que le correspondió a Buenos Aires, cuando en otros programas que consideraban la participación en el porcentaje total de desocupados en situación de pobreza, su participación se acercaba a la cuarta parte del total.

Programa servicios comunitarios II

El programa continuó en 1998 con el programa servicios comunitarios II. Las principales diferencias con el I fueron: cambio en la tipología de proyectos, incremento del requerimiento de mujeres dentro de los beneficiarios (90%), trabajo de 4 horas diarias y menor transferencia de ingresos (160\$). Subsidió el empleo transitorio generado por proyectos de servicios sociales en localidades con alta pobreza relativa, presentados por organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales), entidades comunitarias, empresas públicas, entes autárquicos. Estaba orientado a la población pobre y vulnerable.

El número de beneficiarios por proyecto fue entre 3 y un máximo de 30. Cada uno debía incluir un porcentaje de componente de capacitación en función del tipo de proyecto.

A pesar de que en este caso tampoco se explicitó la metodología, la distribución de los 30 primeros millones de pesos se relacionó más con la participación en cada provincia de la cantidad de mujeres definidas como población objetivo. Dicha distribución se muestra en el cuadro N°49.

Cuadro N°49. Distribución presupuestaria - programa de servicios comunitarios versión II

| Provincia | servicios comunitarios | II resolución 185/98 |
|---------------------|------------------------|----------------------|
| Buenos Aires | 8.206.971 | 27,4% |
| Capital Federal | 753.097 | 2,5% |
| Catamarca | 900.000 | 3,0% |
| Chaco | 1.363.781 | 4,5% |
| Chubut | 600.000 | 2,0% |
| Córdoba | 1.772.438 | 5,9% |
| Corrientes | 1.011.787 | 3,4% |
| Entre Ríos | 919.367 | 3,1% |
| Formosa | 659.851 | 2,2% |
| Jujuy | 801.566 | 2,7% |
| La Pampa | 600.000 | 2,0% |
| La Rioja | 600.000 | 2,0% |
| Mendoza | 1.003.629 | 3,3% |
| Misiones | 1.148.405 | 3,8% |
| Neuquén | 600.000 | 2,0% |
| Río Negro | 600.000 | 2,0% |
| Salta | 1.313.849 | 4,4% |
| San Juan | 900.000 | 3,0% |
| San Luis | 600.000 | 2,0% |
| Santa Cruz | 450.000 | 1,5% |
| Santa Fe | 2.088.741 | 7,0% |
| Santiago del Estero | 1.109.074 | 3,7% |
| Tierra del Fuego | 450.000 | 1,5% |
| Tucumán | 1.547.444 | 5,2% |
| Total | 30.000.000 | 100,0% |

Fuente: resolución del MTySS 185/98

Si bien el programa servicios comunitarios se focalizaba en las mujeres, no se pudo establecer cuáles fueron las estadísticas consideradas en la distribución precedente para definir la cantidad de las desocupadas en situación de pobreza en cada provincia.

Programa de servicios comunitarios III

El programa de servicios comunitarios III se desarrolló a partir de 1999. Se diferenció de los dos anteriores porque se implementaron dos líneas de proyectos:

Línea A: orientados a actividades de servicios de desarrollo y promoción social.

Línea B: orientados a actividades no tradicionales para mujeres, con fuertes componentes de capacitación principalmente en: albañilería, pintura de obra, herrería de obra, instalaciones sanitarias, eléctricas, teléfono y televisión.

A diferencia de los dos anteriores la edad mínima para participar subió a 18 años y los beneficiarios en el caso de línea B no podían ser menos de 10 ni más de 20 y recibían un monto mensual de \$200.

Se asignaron 31 millones de pesos para el ejercicio 1999³⁵.

35 MTySS

Cuadro N°50. Población y beneficiarios por jurisdicción, año 1999. Programa de servicios comunitarios III

| Jurisdicción | Población objetivo | Beneficiarios | % de cobertura |
|------------------|--------------------|---------------|----------------|
| Ciudad de Bs. As | 12023 | 1943 | 16,2 |
| Conurbano | 65137 | 13396 | 20,6 |
| Bs. As | 103611 | 9771 | 9,4 |
| Catamarca | 9767 | 1462 | 15 |
| Chaco | 32678 | 4919 | 15,1 |
| Chubut | 4551 | 1396 | 30,7 |
| Córdoba | 36623 | 5543 | 15,1 |
| Corrientes | 24417 | 3426 | 14 |
| Entre Ríos | 22979 | 2527 | 11 |
| Formosa | 16561 | 1574 | 9,5 |
| Jujuy | 17268 | 2346 | 13,6 |
| La Pampa | 5324 | 1215 | 22,8 |
| La Rioja | 5728 | 1472 | 25,7 |
| Mendoza | 23185 | 2634 | 11,4 |
| Misiones | 34300 | 3922 | 11,4 |
| Neuquén | 12807 | 1973 | 15,4 |
| Río Negro | 10687 | 1315 | 12,3 |
| Salta | 34197 | 3935 | 11,5 |
| San Juan | 9351 | 1369 | 14,6 |
| San Luis | 6036 | 1171 | 19,4 |
| Santa Cruz | 763 | 933 | 122,3 |
| Santa Fe | 52407 | 7856 | 15 |
| Sgo. Del Estero | 27862 | 2296 | 8,2 |
| Tierra del Fuego | 1048 | 1114 | 106,3 |
| Tucumán | 35930 | 5965 | 16,6 |
| Total | 605240 | 85473 | 14,1 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. MTySS

De este cuadro puede concluirse que existió un bajo porcentaje de cobertura de la población a excepción de Santiago del Estero y Santa Cruz. Esto refleja la deficiente ejecución del programa, que no pudo cumplir así con su objetivo principal.

El componente empleo de la ley PyME (24.467)

Esta ley tuvo por objeto promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), impulsando para ello políticas de alcance

general mediante la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los ya existentes, e incluyendo un capítulo especial destinado a regular las relaciones de trabajo en la pequeña empresa. En su artículo 96, expresa con relación a la formación profesional: “La capacitación profesional es un derecho y un deber fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, quienes tendrán acceso preferente a los programas de formación continua financiados con fondos públicos. El trabajador que asista a cursos de formación profesional relacionados con la actividad de la pequeña empresa en la que preste servicios, podrá solicitar a su empleador la adecuación de su jornada laboral a las exigencias de dichos cursos. Los convenios para pequeñas empresas deberán contener un capítulo especial dedicado al desarrollo del deber y del derecho a la capacitación”.

Asimismo, la ley 24.467 indicaba que las PyME podían hacer uso de cualquiera de las modalidades promovidas de contratación laboral de la ley 24.013 y las exceptuaba de algunos requisitos: la habilitación del contrato por convenio colectivo; del registro de los contratos en el SURL; del pago de indemnización a la finalización del contrato, en el caso de aquellas modalidades que sí lo contemplaban.

La adhesión se efectuaba mediante convenios entre municipios, provincia y el MTySS. El financiamiento del programa estuvo a cargo del Fondo Nacional de Empleo.

El programa abarcó las localidades de Santa Fe y Rosario, San Salvador de Jujuy, San Fernando del Valle de Catamarca, Bahía Blanca, Santiago del Estero, San Miguel de Tucumán, Corrientes, Resistencia y Salta. Estuvo vigente hasta diciembre de 1995.

Un decreto del PEN del mismo año establece que la articulación entre la educación, el mundo del trabajo y la formación y capacitación técnico profesional constituyen ejes de la política educativa nacional. En el acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social, del 25 de julio de 1994, se determinaba que la capacitación de los trabajadores es un requisito para cualquier estrategia de crecimiento productivo con equidad social y el presidente de la nación Argentina decretó la creación del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral, que tenía entre sus objetivos, contribuir a consolidar y optimizar las acciones para elevar el nivel de la calificación de los recursos humanos.

Programa nacional de promotores o programa de colocaciones

Este programa tuvo el objetivo de formar promotores que, mediante visitas a empleadores potenciales, informaran acerca de las posibilidades que brindaban los programas del MTySS para facilitar la contratación de nuevos empleados. Además, estos promotores difundían las modalidades de contratación vigentes y las de la futura reforma laboral, los beneficios de carácter impositivo, el trabajo de las agencias públicas de colocaciones y las posibilidades de financiar la capacitación profesional de los empleados con nuevas funciones o por reconversión laboral.

Así, 400 promotores de empleo visitaron a lo largo de todo el país a más de 480.000 empresas durante 1998.

El promotor de empleo no cumplía funciones de inspección. Su misión era ayudar al empleador a utilizar de manera eficaz el contrato a tiempo parcial, el contrato de aprendizaje, el programa de empleo privado y los cursos de capacitación.

La gestión era totalmente gratuita para empleadores y trabajadores. El programa estuvo vigente hasta fines de 1998.

Programa de reconversión laboral

El programa brindó orientación, capacitación y asistencia técnica a los agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24.629. La prestación de los servicios de reconversión laboral estuvo a cargo del programa, mientras que las acciones de administración de recursos humanos permanecieron en los organismos de origen de los agentes destinatarios del servicio. El criterio de selección de los beneficiarios estuvo dado por la aplicación de la ley antes mencionada y su normativa complementaria. Todos los beneficiarios eran agentes del sector público nacional.

Programa movilidad geográfica

Este programa se desarrolló durante los años 1996 a 1998 y orientaba sus acciones a los grupos de trabajadores más vulnerables del territorio nacional, que se encontraran sin ocupación y sin recursos para afrontar el costo de traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales. El MTySS reintegraba el gasto de traslado de los trabajadores mencionados,

desde su lugar de residencia habitual, hacia zonas que demandaran mano de obra para el desarrollo de actividades afines a su competencia o habilidades. Desde su creación en 1996, el programa fue utilizado en dos grandes ocasiones: en 1996 por la Federación de Obreros de la Industria Azucarera de Tucumán, y en 1997 por el Sindicato de Obreros de la Fruta de Entre Ríos. Los beneficiarios fueron trabajadores que no contaban con recursos para trasladarse a otras regiones con demanda de mano de obra calificada para la actividad que desarrollaban habitualmente.

Su fuente de financiamiento estuvo a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Básicamente el traslado se realizaba por transporte terrestre.

Los beneficiarios eran seleccionados por los organismos ejecutores entre aquellos desocupados registrados en agencias públicas de colocaciones o en los servicios municipales de empleo o filiales locales y regionales de las entidades gremiales. La solicitud se presentaba por duplicado ante la gerencia regional de promoción del empleo o agencia territorial del MTySS.

En los lugares de destino donde se requerían los servicios, solicitaban una certificación de trabajo. A su regreso, tenían que presentarla ante el organismo responsable, debiendo coincidir las fechas de trabajo con el tiempo de permanencia fuera de la residencia habitual. Reunida la documentación para efectivizar el reintegro, los gastos de traslado se verificaban en la dirección Nacional de empleo a través del Sistema Único de Registración Laboral junto con la relación laboral establecida entre trabajadores y productores/empleadores. La secretaría de Empleo y formación Profesional aprobaba el reintegro solicitado y este quedaba a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Proyectos especiales de capacitación

Su objetivo fue desarrollar acciones de capacitación laboral no encuadradas en otros programas del MTySS, según dos líneas de capacitación:

1. empleabilidad y
2. capacitación para un sector o rama de actividad.

Previó además desarrollar acciones de asistencia técnica para facilitar la vinculación asociativa entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Los beneficiarios para la línea, rama o sector eran trabajadores o directivos de PyME y/o desocupados y para empleabilidad, desocupados -o con riesgo de pérdida del empleo- mayores de 35 años.

Programa de acciones especiales de empleo

El objetivo del programa fue fomentar acciones de empleo privado no encuadrables en otros programas de empleo que llevaba a cabo el MTySS. Las acciones debían tener por objeto obras, prestación de servicios o de actividades de utilidad pública y/o socio-económica. Estaba dirigido a trabajadores desocupados o en riesgo inminente de pérdida del empleo, afectados por una situación local de emergencia ocupacional o de crisis de empleo local. Recibían una ayuda económica no remunerativa a fijar en cada caso por la secretaría de Empleo; su fuente de financiación, fue el Fondo Nacional del Empleo.

La definición de objetivos, lineamientos generales, requisitos a cumplimentar por parte de los organismos responsables y los beneficiarios, gestión del proceso desde la presentación hasta la aprobación de los proyectos quedaban definidos muy difusamente. No se explicitaban los fundamentos de creación ni se cuantificaba metas; tampoco se preveían seguimientos de los proyectos ni otro método de evaluación.

Este programa fue creado ante la demanda de ciertos gobiernos provinciales y/o municipales que, no pudiendo obtener más puestos de trabajo temporarios mediante el programa Trabajar, querían alcanzar resultados similares sin sortear las instancias que este último programa exigía. Las dificultades para acceder a puestos de trabajo con proyectos enmarcados en el programa Trabajar, fueron más bien de orden técnico y de distribución presupuestaria: el presupuesto asignado a cada provincia estaba reglamentado en función de la población objetivo de cada una de ellas. Por otro lado, se exigían ciertas normas técnicas mínimas que debían ser respetadas tanto en el diseño del proyecto como en la ejecución de las obras.

Para sortear estas “dificultades” se creó este programa que permitía a los funcionarios aprobar proyectos sin ningún criterio técnico y sin que fueran evaluados por profesionales. Sólo debían reunir ciertas formalidades en la presentación, pero al ser tan flexible en todas sus exigencias brindaba a los organismos responsables una amplia libertad y ningún control.

Estos eran cámaras u otras entidades asociativas correspondientes a un sector productivo, representantes del sector trabajador o con otra entidad cuyo objeto social fuera pertinente a los fines de las acciones promovidas. Los proyectos y/ o convenios debían estar vinculados con sectores productivos o regiones en proceso de reconversión y/o de emergencia o crisis, con impacto en el mercado de trabajo o programas nacionales que otorgaran financiamiento y/o asistencia técnica a los sectores y/o regiones comprometidos.

Este programa se implementó a partir de 1997 y se ejecutaron a lo largo de los tres años 32 millones de pesos. El 26% correspondieron a la provincia de La Rioja, el 11% a Misiones, el 9% a Santa Fe, y el 7% a Corrientes y Formosa, como se observa en el cuadro N°51.

Cuadro N°51. Montos ejecutados por año (1997 a 1999) y por provincia - programa de acciones especiales de empleo

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | Part. % |
|---------------------|---------------------------|------------|-----------|------------|---------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | TOTAL | |
| Buenos Aires | 1.342.200 | 154.200 | 92.280 | 1.588.680 | 5,0% |
| Capital Federal | 649.600 | 102.000 | 122.400 | 874.000 | 2,7% |
| Catamarca | 33.400 | - | 175.360 | 208.760 | 0,7% |
| Chaco | 193.400 | 405.100 | 150.430 | 748.930 | 2,3% |
| Chubut | 406.000 | - | 128.800 | 534.800 | 1,7% |
| Córdoba | 508.400 | 190.400 | 458.710 | 1.157.510 | 3,6% |
| Corrientes | 352.400 | 1.825.800 | - | 2.178.200 | 6,8% |
| Entre Ríos | 888.200 | 156.200 | 31.200 | 1.075.600 | 3,4% |
| Formosa | 607.200 | 1.106.140 | 398.640 | 2.111.980 | 6,6% |
| Jujuy | 211.600 | 436.200 | 207.250 | 855.050 | 2,7% |
| La Pampa | 249.600 | 310.560 | - | 560.160 | 1,8% |
| La Rioja | 128.800 | 3.695.200 | 4.398.680 | 8.222.680 | 25,7% |
| Mendoza | 600.950 | 1.118.200 | 284.400 | 2.003.550 | 6,3% |
| Misiones | 2.240.200 | 1.237.450 | 122.240 | 3.599.890 | 11,3% |
| Neuquén | 318.900 | 425.680 | 3.200 | 747.780 | 2,3% |
| Río Negro | 26.000 | - | 9.600 | 35.600 | 0,1% |
| Salta | 655.800 | 429.800 | 357.280 | 1.442.880 | 4,5% |
| San Juan | 528.950 | 8.400 | 3.680 | 541.030 | 1,7% |
| San Luis | 132.600 | - | - | 132.600 | 0,4% |
| Santa Cruz | 147.200 | - | - | 147.200 | 0,5% |
| Santa Fe | 448.400 | 2.277.200 | 157.500 | 2.883.100 | 9,0% |
| Santiago del Estero | 44.800 | 1.800 | - | 46.600 | 0,1% |
| Tierra del Fuego | 111.880 | 10.800 | 480 | 123.160 | 0,4% |
| Tucumán | 51.300 | 67.200 | 20.230 | 138.730 | 0,4% |
| TOTAL | 10.879.777 | 13.960.328 | 7.124.359 | 31.958.470 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Se estima que la cantidad de beneficiarios aprobados fue de algo más de 36 mil personas, concentrándose el 56% de ellos en las provincias mencionadas anteriormente, con un promedio de 5.000 beneficiarios activos por mes para

el total del país en los tres años. Se estima una duración promedio del proyecto de cinco meses de duración. El cuadro N°52 muestra dicha situación.

Cuadro N°52. Beneficiarios aprobados y activos mensuales por provincia (1997 a 1999) - programa de acciones especiales de empleo

| Provincia | Aprobados Total | | Activos (promedio mensual) |
|---------------------|-----------------|--------|----------------------------|
| Buenos Aires | 1.480 | 4,3% | 211 |
| Capital Federal | 752 | 2,2% | 107 |
| Catamarca | 209 | 0,6% | 30 |
| Chaco | 1.008 | 2,9% | 144 |
| Chubut | 527 | 1,5% | 75 |
| Córdoba | 1.151 | 3,3% | 164 |
| Corrientes | 3.990 | 11,5% | 570 |
| Entre Ríos | 1.075 | 3,1% | 154 |
| Formosa | 2.132 | 6,2% | 305 |
| Jujuy | 799 | 2,3% | 114 |
| La Pampa | 636 | 1,8% | 91 |
| La Rioja | 8.202 | 23,7% | 1.172 |
| Mendoza | 2.001 | 5,8% | 286 |
| Misiones | 4.451 | 12,9% | 636 |
| Neuquén | 761 | 2,2% | 109 |
| Río Negro | 33 | 0,1% | 5 |
| Salta | 1.374 | 4,0% | 196 |
| San Juan | 541 | 1,6% | 77 |
| San Luis | 132 | 0,4% | 19 |
| Santa Cruz | 143 | 0,4% | 20 |
| Santa Fe | 2.859 | 8,3% | 408 |
| Santiago del Estero | 47 | 0,1% | 7 |
| Tierra del Fuego | 134 | 0,4% | 19 |
| Tucumán | 137 | 0,4% | 20 |
| Total | 34.574 | 100,0% | 4.939 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Al no existir parámetros previos de distribución de presupuesto en función de la población objetivo a la que se pretendía asistir, no se puede evaluar si las acciones ejecutadas se realizaron de acuerdo con lo planificado o si por el contrario existieron desvíos. No obstante, como se ha realizado con otros

programas, se lo puede comparar con la participación de cada provincia en el total de desocupados urbanos en situación de pobreza más la población rural activa con NBI, estimación realizada para ser utilizada en el programa Trabajar II y luego esta distribución con la de los beneficiarios en el programa analizado. El cuadro N°53 refleja dicha comparación.

Cuadro N°53. Participación provincial en la población objetivo y beneficiarios aprobados - programa de acciones especiales de empleo

| Provincia | Participación en el total de la población objetivo (1) (A) | Participación en el total de beneficiarios aprobados en los PEE (B) | Sub-representación (-) Sobre-representación (+) (B -A) |
|-------------------------------|--|---|---|
| Buenos Aires | 31,20% | 4,28% | -26,92% |
| Capital Federal | 1,95% | 2,18% | 0,23% |
| Catamarca | 1,37% | 0,60% | -0,77% |
| Chaco | 4,97% | 2,92% | -2,05% |
| Chubut | 0,90% | 1,52% | 0,62% |
| Córdoba | 6,49% | 3,33% | -3,16% |
| Corrientes | 3,44% | 11,54% | 8,10% |
| Entre Ríos | 3,65% | 3,11% | -0,54% |
| Formosa | 2,53% | 6,17% | 3,64% |
| Jujuy | 2,21% | 2,31% | 0,10% |
| La Pampa | 0,73% | 1,84% | 1,11% |
| La Rioja | 0,77% | 23,72% | 22,95% |
| Mendoza | 3,58% | 5,79% | 2,21% |
| Misiones | 4,00% | 12,87% | 8,87% |
| Neuquén | 1,62% | 2,20% | 0,58% |
| Río Negro | 1,90% | 0,10% | -1,80% |
| Salta | 5,03% | 3,97% | -1,06% |
| San Juan | 1,77% | 1,56% | -0,21% |
| San Luis | 1,06% | 0,38% | -0,68% |
| Santa Cruz | 0,21% | 0,41% | 0,20% |
| Santa Fe | 10,43% | 8,27% | -2,16% |
| Santiago del Estero | 4,22% | 0,13% | -4,09% |
| Tierra del Fuego | 0,20% | 0,39% | 0,19% |
| Tucumán | 5,77% | 0,40% | -5,37% |
| TOTAL | 100% | 100% | |
| Promedio de las desviaciones: | | 3,6% | |

(1)Corresponde a datos de 1996, extraído del manual operativo del programa Trabajar II- 1997, MTySS. Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS.

Se observaban fuertes desvíos, lo que hace ver al programa como el más inequitativo de los implementados en los últimos años, con un desvío promedio del orden del 4%. Fue, sin lugar a dudas, un programa tendiente a beneficiar fundamentalmente a la provincia de La Rioja.

Programa Proempleo

Este programa estuvo vigente durante los años 1997 y 1998. Su objetivo fue el fomento de la generación de empleo privado por tiempo indeterminado, destinado a desocupados con dificultad de inserción.³⁶

Se trataba de un programa de fomento del empleo privado para incentivar, con fondos del Fondo Nacional de Empleo la contratación de trabajadores desocupados una vez superado el periodo de prueba o desocupados en empresas privadas para relaciones laborales por tiempo indeterminado y tiempo completo comprendidas en la ley de Contrato de Trabajo 20.744.

Surgió como necesidad de complementar los programas de empleo transitorio (servicios comunitarios, etc.) en la lucha contra el desempleo. Se enmarcó en el Plan Nacional de Empleo creado por el poder ejecutivo en 1997 para armonizar y coordinar los programas de empleo, a lo largo de todo el país.

Asimismo incluía cursos de capacitación con acceso gratuito en el marco del “programa de capacitación para apoyar el empleo”, y becas para viáticos y gastos de manutención quienes se encontraban desocupados y no percibieran: seguro por desempleo, un subsidio del MTySS o de otro organismo nacional, provincial o municipal, ni otra prestación de la seguridad social.

Los beneficiarios podían ser:

- trabajadores desocupados mayores de 45 años con carga de familia (cónyuge o conviviente desempleado; uno o más hijos menores de 18 años o un hijo discapacitado).
- trabajadores expulsados de sectores o empresas declarados por la SEyCL en crisis o proceso de reestructuración, quienes podían acceder al subsidio, al empleo privado y/o a los cursos del “programa de capacitación para apoyar el empleo” y/o a la cobertura de gastos de traslado.

Recibían una suma mensual por cuenta del empleador y durante un período máximo de 18 meses, de la siguiente manera:

36 Resolución del MTySS 1030/97

- \$150 durante los primeros 12 pagos.
- \$100 los seis pagos restantes.

Podían adherir al Proempleo las cooperativas o empresas de carácter privado, con personal a cargo o sin él, de cualquier tamaño y sector de actividad, regularmente constituidas, que se encontraran al día con sus obligaciones en el Sistema Único de la Seguridad Social y no hubieran efectuado despidos masivos durante los tres meses anteriores al momento de la presentación de la solicitud de adhesión al programa.

Los mecanismos de adhesión del empleador al programa eran mediante la presentación de una solicitud de adhesión al programa Proempleo completando datos de su empresa y de los trabajadores que deseaba incorporarse. Dicha solicitud debía presentarse 20 días antes de que los trabajadores solicitados finalizaran el período de prueba, en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) que correspondiera al lugar de trabajo o en la oficina de empleo más cercana habilitada para tal efecto. Si el salario de un trabajador era inferior al monto de cada celda expuesta a continuación, el empleador encontraba en el Proempleo una solución más económica.

Los mecanismos de evaluación se basaban en la unidad ejecutora del programa que examinaba las actas de compromiso y/o convenios establecidos con las entidades interesadas en participar en él, las cuales se comprometían a cumplir con la normativa. No se tuvieron en cuenta los costos de contratación ni por despido, suponiendo que los contratos realizados por Proempleo no finalizaban o no lo hacían vía despido sin justa causa.

El seguimiento del programa era realizado por la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, a través de acciones ordinarias de supervisión directa y mediante procedimientos informáticos. La DNPEyC podía, por sí o por intermedio de terceros, realizar todo tipo de actividades de seguimiento y supervisión de las empresas adheridas al programa con relación al compromiso asumido por las mismas. Las acciones consistían en visitas de supervisión. La DNPEyC podía solicitar al ANSeS las acciones de control informático de los recaudos, plazos y documentación requerida para la acreditación, verificación y percepción o suspensión de los beneficios que correspondían a los beneficiarios del programa.

Se financió con recursos del FNE, el pago de parte de la remuneración que percibían los trabajadores, gastos de traslado y capacitación, y también por el presupuesto nacional, con préstamos de organismos internacionales y con recursos de las provincias adherentes.

En 1998 se modificaron algunos requisitos como consecuencia del aumento del desempleo: se amplió para los trabajadores/as que tuvieran 38 años o más ó 16 años o más y pertenecieran a una región o actividad que hubiera sido declarada en crisis.

También cambiaron los tiempos de remuneración extendiéndose la suma \$150 a 18 meses para los beneficiarios mayores a 45 años y a \$100 para los de menos de 45.

Se pueden observar los datos referidos a este programa para el año 1998 en el cuadro N°54.

Cuadro N°54. Prestaciones y montos en miles de pesos (Año 1998) – programa Proempleo

| Período | Prestaciones | Montos en miles de \$ |
|------------------|--------------|-----------------------|
| Promedio mensual | 161 | 24,1 |
| Enero | | |
| Febrero | 51 | 7,7 |
| Marzo | 88 | 13,2 |
| Abril | 159 | 23,9 |
| Mayo | 197 | 29,6 |
| Junio | 38,1 | |
| Julio | 238 | 32,7 |
| Agosto | 207 | 30,8 |
| Septiembre | 219 | 32,3 |
| Octubre | 225 | 32,9 |
| Total | 1601 | 241,1 |

Fuente: dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. MTySS

Se asignó la suma de \$ 22.000.000 para este programa. Sin embargo, al observar el cuadro vemos que sólo se ejecutaron \$241.000, es decir el 1,9% del total previsto.

Programa retorno al trabajo

Estaba destinado a capacitar a trabajadores beneficiarios de Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo a fin de posibilitar su reinserción laboral.

Los trabajadores eran convocados a:

1. Participar en la realización de obras y servicios de interés social
2. Prestar servicios en el marco del PIT, y del PEP
3. Participar en las acciones de formación ocupacional, capacitación laboral y entrenamiento profesional.

Su ejecución implicaba convenios entre el MTySS y los organismos nacionales, provinciales, municipales o privados pertinentes. Estuvo en vigencia hasta 1997.

Experiencias piloto de certificación de competencias laborales

Este programa se creó en el año 1997 dentro del marco del subgrupo de trabajo 10 sobre “relaciones laborales, empleo y seguridad social” del MERCOSUR firmado el 25 de noviembre del mismo año de su creación. Cada país miembro se había comprometido a elaborar un plan de certificación ocupacional.

Se inicia así un proceso de normalización de competencias laborales en un grupo de empresas y sectores, tratando de transferir hacia el sector productivo un núcleo de técnicas orientadas a identificar las competencias críticas, que apoyaran la gestión de los recursos humanos en actividades de capacitación. El organismo ejecutor fue el Foro Tripartito del SGT 10 con representantes de la CGT, la UIA, cámaras y sindicatos de los sectores de actividad que participaban en la experiencia piloto (autopartistas, metalmecánicos, turismo, construcción), en cooperación con el INET. El financiamiento estuvo a cargo del PAPEJ, proyecto PNUD 96/001.

Programa de talleres protegidos de producción

Programa de talleres protegidos de producción I

Este programa surgió en junio 1997 como consecuencia del programa nacional de inserción laboral para discapacitados. La idea fue promover la adaptación laboral de esas personas para su integración en el mercado laboral por medio de talleres de trabajadores discapacitados. El MTySS definió a los talleres protegidos de producción como: “entidades estatales o privadas bajo dependencia de asociaciones con personería jurídica y reconocidas como de bien público, que tengan por finalidad la producción de bienes y/o servicios, cuya planta esté integrada por trabajadores discapacitados física y/o mentalmente, preparados y entrenados para el trabajo, y que cumplan con los requi-

sitos de edad para el trabajo”. Fue necesario desarrollar un plan de desarrollo empresarial como instrumento de planificación de las actividades (contexto del sector en que se insertara, líneas de producción previstas, etc).

Buscó generar en cada uno de estos espacios un plan de desarrollo empresarial. Los beneficiarios podían ser personas de ambos sexos, en edad laboral, que padecieran una alteración funcional, permanente o prolongada, física o mental, que en relación con su edad y medio social implicara desventajas para su integración social.

Los proyectos para la creación de talleres debían 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. La reglamentación estuvo a cargo de la SEyCL.

La financiación del programa corrió por cuenta del Banco Central mediante distintos tipos de subsidios:

- Para la elaboración de un plan de desarrollo empresarial: que financiara los honorarios de los consultores.
- Para la asistencia en comercialización: \$2000
- Inversiones en bienes de capital e insumos: \$1200
- Capacitación del personal: \$800 para capacitar a los gerentes y \$480 para el personal.

Los criterios de distribución se utilizaron en base a los porcentajes de coparticipación y de población total de la región. Para 1997 el presupuesto fue de \$5.500.000 en dos llamados. Así lo muestra el cuadro N°55.

Cuadro N°55. Montos por regiones en miles de pesos - programa de talleres protegidos de producción

| Regiones | % | Montos Regionales | | Total |
|-------------------|------|-------------------|-----------|-----------|
| | | 1 llamado | 2 llamado | |
| Centro | 16,5 | 495.000 | 412.500 | 907.500 |
| Cuyo | 9,5 | 285.000 | 237.500 | 522.500 |
| Metropolitana | 36,9 | 1.107.00 | 922.500 | 2.029.500 |
| NEA | 15,3 | 459.000 | 382.500 | 841.500 |
| NOA | 13,6 | 408.000 | 340.000 | 748.000 |
| SUR | 8,2 | 246.000 | 205.000 | 451.000 |
| Presupuesto Total | | 3.000.000 | 2.500.000 | 5.500.000 |

Fuente: resolución del MTySS 386/97.

A partir de él podemos ver que la región que mayor monto recibió fue la Metropolitana y en segundo lugar el Centro. En el otro extremo, quien menos recibió fue la región Sur.

Programa de talleres protegidos de producción II

El programa se extendió a lo largo de 1998 con el agregado de un nuevo tipo de subsidio para la asistencia técnica en higiene y seguridad: \$ 1.500 para financiar los honorarios de consultor/es de la asistencia técnica que elaborara un proyecto de mejoras en materia de Higiene y Seguridad.

Programa de apoyo a la búsqueda de empleo

Este programa de intermediación laboral que empezó en 1997, tuvo como objetivo contribuir, a partir de la Red Nacional de Oficinas de Empleo, a facilitar y hacer más eficiente la intermediación en el mercado de trabajo, mejorando los servicios de la oficinas de empleo o bolsas de trabajo en cuanto a información, orientación y asesoramiento sobre puestos de trabajo, colocaciones, capacitación laboral, programas de empleo y microemprendimientos.

El organismo ejecutor era la unidad de intermediación laboral (DNPE y C/DAT/ PAPEJ). La población objetivo eran las oficinas de empleo, públicas y privadas sin fines de lucro y sus usuarios. Las prestaciones consistieron en actividades de capacitación y asistencia técnica para atender a postulantes, relacionarse con los empleadores, usar las clasificaciones, construcción de bases de datos de usuarios y empleadores, software para la gestión de las

Oficinas, selección y formación a los postulantes, técnicas grupales y coordinación de grupos, buscando fortalecer institucionalmente a las oficinas de empleo y a la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Los usuarios de las oficinas de empleo se beneficiarían cuando hicieran entrevistas de orientación laboral y participaran en talleres de apoyo a la búsqueda de empleo.

El programa duró tres años y fue financiado con un préstamo del BID 1031/OC-Ar.

Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) y al subprograma orientación laboral

El objetivo del programa, creado el 1 de diciembre de 1997, era brindar capacitación laboral para ocupaciones requeridas en el mercado de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios.

Los beneficiarios podían acceder al curso gratuitamente, recibían una beca y quedaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil. Eran personas de ambos sexos, que cumplieran los siguientes requisitos: tener una edad mínima de 16 años y ser, preferentemente, o mayores de 35 años, poseer nivel educativo no superior a secundario completo, estar desocupados o subocupados; o desempeñarse en unidades productivas con amenaza de ser sometidos a procesos de reconversión productiva y pertenecer a hogares de nivel socioeconómico bajo (ingreso *per cápita* del hogar inferior a \$ 150). Los organismos ejecutores eran instituciones privadas sin fines de lucro.

Las acciones de capacitación eran totalmente gratuitas, los beneficiarios recibían una beca diaria para costear sus gastos de transporte y refrigerio y en el caso de las mujeres con responsabilidades familiares un subsidio para el cuidado de sus hijos menores a 5 años durante 22 semanas. Las propuestas de capacitación laboral debían proporcionar una descripción del perfil del beneficiario egresado, en términos de competencias a alcanzar para poder desarrollar ciertas tareas, justificar la demanda de ocupaciones para las que se proponían capacitar. La fase de capacitación debía durar entre 150 y 350 horas, durante 6 a 14 semanas y con una distribución horaria diaria intensiva. Sin embargo la fase de pasantía tenía una duración de 8 semanas en jornadas no menor a 6 horas diarias.

Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad

El 1 de abril de 1998, se creó el programa de “capacitación laboral para un sector o rama de actividad”, este programa destinado a impulsar y financiar acciones de capacitación laboral tendientes a contribuir al mejoramiento de la calificación y/o recalificación de los trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos locales. Este programa busca asimismo atender a desocupados y subocupados adultos y a trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas. La ejecución tiene como requisito la asociatividad de dos entidades de representación social diferente, que tengan presencia activa en el sector productivo de la región involucrada. Es decir, que también buscaba fomentar la asociatividad de actores sociales para la coejecución de proyectos destinados a capacitar a la población económicamente activa de sectores productivos, en actividades demandadas por el mercado laboral en las distintas regiones. Su objetivo fue incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra dentro de un específico sector o rama de actividad a nivel regional, provincial o local.³⁹

Este programa se desarrolló también durante el año 1999 manteniendo el mismo objetivo.

Los beneficiarios de este programa debían ser desempleados adultos y subocupados, preferentemente aquellos desocupados de larga duración que acrediten experiencia en el sector de actividad del proyecto o trabajadores en actividad pertenecientes a pequeñas y medianas empresas y titulares de micro-empresarios productivos que acreditaran amplia experiencia en el sector, o trabajadores con dos años de experiencia laboral que atravesaron procesos de reconversión laboral o estuvieran involucrados en nuevas actividades en la zona. El acceso a la capacitación (máximo de 350 horas, y mínimo de 150 horas reloj, durante 6 a 14 semanas) era gratuito para los trabajadores, que podrían recibir un estipendio, con cobertura del seguro de responsabilidad civil por el MTySS, (FNE). Las pasantías debían durar aproximadamente 8 semanas. Los organismos ejecutores podían ser empresas, personas jurídicas que nuclearon a trabajadores de un sector o rama de actividad, individualmente o en conjunto con organismos públicos provinciales o municipales.

Incluyó proyectos no encuadrados en otros programas de capacitación, implementados por el MTySS:

- Reestructuración productiva de empresas de un sector, por introducción de tecnología u organizacionales orientadas a adaptarse a los cambios en la demanda, generar nuevos productos o servicios o mejorar la calidad de los existentes, etc.
- Reconversión productiva y comercial de actividades económicas tradicionales de subsistencia ligadas a la producción agropecuaria minifundista o artesanal.
- Desarrollo de microemprendimientos o actividades de autoempleo.

Los organismos ejecutores podían ser empresas, personas jurídicas que nuclearan a trabajadores de un sector o rama de actividad, individualmente o en conjunto con organismos públicos provinciales o municipales. Se buscaba la asociación de dos instituciones locales de representación social vinculadas a la problemática sectorial en la que se enmarcaba el proyecto, los cuales debía presentarse en forma conjunta. Las alternativas posibles eran:

- a. Institución que agrupara empresas de un sector o grupo de empresas o una empresa conjuntamente con una institución que agrupara trabajadores.
- b. Algunas entidades de ese tipo conjuntamente con otra institución de representación social diferente que contara con experiencia y conocimiento del mercado de trabajo.
- c. Alguna de las entidades del primer tipo con representantes de un programa dependiente de la administración pública provincial descentralizada o con un municipio.

El cuadro N° 56 muestra la distribución de fondos otorgada por la resolución 210/98 del MTySS:

Cuadro N°56. Fondos para financiar el costo de las acciones de capacitación por provincia - programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad

| Provincia | Montos en pesos | Distribución porcentual de Montos |
|-----------------|-----------------|-----------------------------------|
| Capital Federal | 259.567 | 4.48 % |
| Buenos Aires | 1.242.723 | 21,43% |
| Catamarca | 151.414 | 2,61% |
| Córdoba | 329.375 | 5.68 % |
| Corrientes | 212.373 | 3,66% |
| Chaco | 194.676 | 3.36 % |
| Chubut | 137.649 | 2,37% |
| Entre Ríos | 237.937 | 4,10% |
| Formosa | 151.414 | 2,61% |
| Jujuy | 230.071 | 3.97 % |
| La Pampa | 151.414 | 2,61% |
| La Rioja | 151.414 | 2,61% |
| Mendoza | 194.676 | 3,36% |
| Misiones | 176.978 | 3,05% |
| Neuquén | 194.676 | 3.36 % |
| Río Negro | 194.676 | 3.36 % |
| Salta | 194.676 | 3,36% |
| San Juan | 159.280 | 2,75% |
| San Luis | 137.649 | 2,37% |
| Santa Cruz | 123.884 | 2,14% |
| Santa Fe | 415.013 | 7.16 % |
| S. del Estero | 176.978 | 3,05% |
| T. del Fuego | 165.179 | 2,85% |
| Tucumán | 216.306 | 3.73 % |
| Total | 5.800.000 | 100% |

Fuente: resolución 210/98 del MTySS

Se observa que, al igual que otros programas, no definen mayores formalidades, por lo que resulta difícil analizar qué se tomó en cuenta para la distribución de los fondos a las provincias. Las que recibieron más fondos fueron Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba; y menos, Santa Cruz y San Luis.

Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos

Mediante un convenio con el BID, FOMIN y el MTySS, se obtuvieron recursos para la selección y contratación de firmas consultoras o expertos, con el objetivo de adaptar la capacitación a las necesidades del mercado de trabajo, aumentar la productividad y oportunidades de empleo de mujeres de bajos ingresos, para contribuir a la reducción de la pobreza en la región. Los organismos ejecutores fueron la SEyCL del MTySS, las instituciones de formación profesional, el INET. El CINTERFOR (programa de cooperación técnica internacional) cuya agencia de ejecución es la OIT, tuvo a su cargo la coordinación técnica del programa.

Se desarrolló durante el año 1999. Fue un programa que se realizó en forma regional, participando Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Brindaba a los beneficiarios subsidios por transporte y por niños menores a cargo y también servicios de orientación, capacitación y acompañamiento, trayectos formativos y de pasantía laboral, seguro y asistencia médica.

Experiencia piloto de metodología de formación flexible para pequeños y medianos empresarios

Mediante un acuerdo firmado en el año 1999 entre el MTySS y el gobierno de la provincia de Neuquén, quienes tomaron a su cargo el financiamiento, y, con apoyo de la secretaría de Turismo y el Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín) se llevaron a cabo distintas actividades de formación en gestión empresarial vinculadas con el sector turismo, tendientes a crear un centro de formación flexible, de capacitación y asesoramiento integral vinculado a este sector. Los beneficiarios fueron micro-emprendedores y pequeños productores, así como las personas o instituciones a cargo de la formación. La propuesta fue expuesta en una actividad del Centro Internacional de formación de la OIT.

Programa especial de capacitación laboral

El programa de capacitación laboral se crea en el año 1999 y se trata de un programa que financia, a través del Fondo Nacional de Empleo, acciones especiales de capacitación laboral no encuadradas en otros programas. Los beneficiarios debían ser trabajadores ocupados en riesgo de pérdida de empleo, que requirieran capacitación laboral para mantener los actuales puestos

de trabajo, trabajadoras beneficiarias del programa servicios comunitarios III, participantes de proyectos que desarrollaran actividades encuadradas en la tipología de la Línea B del programa, destinada a una experiencia piloto que articulara las dimensiones de empleo y de capacitación, trabajadores/as beneficiarios/as del programa de empleo privado “Proempleo” o trabajadores beneficiarios de otros programas de empleo transitorio que impulsara el MTySS.

Se asignaron \$7.000.000 de presupuesto para combinar la capacitación con la realización de obras, prestación de servicios, actividades de utilidad pública y/o socioeconómica que respondieran a especificidades locales y regionales. De esta forma el programa fue rediseñado respondiendo a los siguientes objetivos:

- La calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo.
- La calificación o recalificación de trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial.
- La capacitación laboral en el marco de situaciones de crisis laborales, en las cuales fueron necesarias intervenciones inter-jurisdiccionales.
- El ingreso al mercado de trabajo de jóvenes desocupados, recientemente egresados del sistema educativo público, con dificultades de inserción laboral.
- La participación de trabajadores beneficiarios de programas de empleo en el ámbito de las PyME, y requerirán capacitación.

Los organismos ejecutores, podían participar del programa en forma individual o conjunta. Se trataba de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, públicos descentralizados y entes autárquicos, instituciones privadas con o sin fines de lucro, entidades comunitarias sin fines de lucro, sindicatos y cámaras empresarias.

• *Comparación de los programa servicios comunitarios con el programa Trabajar.*

A fines comparativos, se pueden ver las diferencias entre la distribución prevista en el programa servicios comunitarios y el Trabajar, tomando este último porque, como se mencionó anteriormente, consideró para la distribución de su presupuesto una metodología explícita aunque hay que tener en cuenta que la población objetivo del programa Trabajar eran todos los desocupados y no sólo las mujeres. Por ello la comparación siguiente es sólo orientativa,

sin que se puedan sacar conclusiones sobre la equidad o inequidad en los parámetros de distribución. Así se puede decir que la distribución del programa servicios comunitarios I no tuvo relación con la presentada en el Trabajar, mientras que en su versión II y III sí se observa una clara relación.

Cuadro N°57. Comparación en la distribución presupuestaria del programa Trabajar y del servicios comunitarios

| Provincia | Distribución del presupuesto | |
|---------------------|------------------------------|------------------------------------|
| | Programa Trabajar (1) | Programa servicios comunitarios II |
| Buenos Aires | 31,2% | 27,4% |
| Capital Federal | 2,0% | 2,5% |
| Catamarca | 1,4% | 3,0% |
| Chaco | 5,0% | 4,5% |
| Chubut | 0,9% | 2,0% |
| Córdoba | 6,5% | 5,9% |
| Corrientes | 3,4% | 3,4% |
| Entre Ríos | 3,7% | 3,1% |
| Formosa | 2,5% | 2,2% |
| Jujuy | 2,2% | 2,7% |
| La Pampa | 0,7% | 2,0% |
| La Rioja | 0,8% | 2,0% |
| Mendoza | 3,6% | 3,3% |
| Misiones | 4,0% | 3,8% |
| Neuquén | 1,6% | 2,0% |
| Río Negro | 1,9% | 2,0% |
| Salta | 5,0% | 4,4% |
| San Juan | 1,8% | 3,0% |
| San Luis | 1,1% | 2,0% |
| Santa Cruz | 0,2% | 1,5% |
| Santa Fe | 10,4% | 7,0% |
| Santiago del Estero | 4,2% | 3,7% |
| Tierra del Fuego | 0,2% | 1,5% |
| Tucumán | 5,8% | 5,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% |

Fuente: (1)Corresponde a datos de 1996, extraído del manual operativo del programa Trabajar II- 1997, MTySS.

Se puede observar que en el programa servicios comunitarios hubo menores variaciones que en el programa Trabajar. En el primero los valores extremos fueron 27,4% y 1,5% mientras que en el segundo son del 31,2% y 0,2%.

Ejecución del programa

A lo largo del programa se ejecutó un total de 127 millones de pesos, distribuidos por año y por provincias de acuerdo al cuadro N°58.

Cuadro N°58. Montos ejecutados por provincia – programa de servicios comunitarios (1996 a 1999)

| PROVINCIA | Montos (en \$ corrientes) | | | | TOTAL | Part. % |
|------------------|---------------------------|------------|------------|------------|-------------|---------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | | |
| Buenos Aires | 569.200 | 7.494.900 | 7.322.560 | 13.875.120 | 29.261.780 | 23,0% |
| Capital Federal | - | 1.462.450 | 740.720 | 1.068.840 | 3.272.010 | 2,6% |
| Catamarca | 374.500 | 1.085.950 | 878.880 | 797.280 | 3.136.610 | 2,5% |
| Chaco | 583.650 | 1.636.900 | 1.198.720 | 2.531.000 | 5.950.270 | 4,7% |
| Chubut | 436.250 | 1.093.900 | 463.840 | 884.000 | 2.877.990 | 2,3% |
| Córdoba | 392.100 | 2.295.250 | 1.702.880 | 3.383.640 | 7.773.870 | 6,1% |
| Corrientes | - | - | 929.760 | 1.808.480 | 2.738.240 | 2,2% |
| Entre Ríos | 493.000 | 1.418.700 | 844.480 | 1.533.440 | 4.289.620 | 3,4% |
| Formosa | 353.050 | 1.028.650 | 657.520 | 1.035.520 | 3.074.740 | 2,4% |
| Jujuy | 702.400 | 2.182.350 | 725.560 | 1.309.640 | 4.919.950 | 3,9% |
| La Pampa | 934.250 | 1.847.650 | 541.440 | 722.960 | 4.046.300 | 3,2% |
| La Rioja | 601.200 | 1.121.050 | 553.440 | 685.120 | 2.960.810 | 2,3% |
| Mendoza | 596.950 | 1.375.290 | 1.038.240 | 1.650.360 | 4.660.840 | 3,7% |
| Misiones | 597.550 | 1.397.250 | 1.089.860 | 1.849.920 | 4.934.580 | 3,9% |
| Neuquén | 837.950 | 1.844.750 | 678.740 | 1.112.160 | 4.473.600 | 3,5% |
| Río Negro | 368.100 | 1.020.350 | 432.480 | 520.640 | 2.341.570 | 1,8% |
| Salta | 271.500 | 1.866.200 | 1.234.880 | 2.539.680 | 5.912.260 | 4,6% |
| San Juan | 401.200 | 1.083.150 | 851.840 | 811.200 | 3.147.390 | 2,5% |
| San Luis | 417.150 | 1.025.950 | 520.160 | 753.360 | 2.716.620 | 2,1% |
| Santa Cruz | - | 615.000 | 250.600 | 627.840 | 1.493.440 | 1,2% |
| Santa Fe | 499.300 | 3.403.300 | 1.921.160 | 4.531.520 | 10.355.280 | 8,1% |
| Sgo. del Estero | 359.300 | 1.409.950 | 1.078.180 | 1.578.880 | 4.426.310 | 3,5% |
| Tierra del Fuego | 387.000 | 572.400 | 427.040 | 724.600 | 2.111.040 | 1,7% |
| Tucumán | 653.350 | 2.022.800 | 1.133.990 | 2.608.800 | 6.418.940 | 5,0% |
| TOTAL | 10.830.946 | 40.306.137 | 27.218.968 | 48.945.999 | 127.294.060 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS

Como se dijo anteriormente, la implementación del programa no fue uniforme a lo largo de los meses, ya que entre una versión y otra del mismo pasaba cierto período de interrupción.

Si se estima la cantidad de beneficiarios aprobados a partir del presupuesto ejecutado y las prestaciones otorgadas por el ministerio, se puede decir que fueron aprobados alrededor de 150.000 beneficiarios a lo largo de los cuatro años. Debido a la discontinuidad observada en este programa, éstos pertenecían al programa solamente durante un semestre por año. Por ejemplo el programa servicios comunitarios II se ejecutó en el segundo semestre de 1998, luego se discontinuó hasta mediados del año siguiente. Esto significó que todos los beneficiarios terminaron sus proyectos a fines de 1998, ya que así estaba previsto en el programa. De esta manera, los primeros meses de cada año, la cantidad de beneficiarios activos caían drásticamente. Una parte de ellos podían ser absorbidos por el programa Trabajar, que ante situaciones de emergencia incorporaba tipologías correspondientes a servicios comunitarios, aunque nunca pudieran dar respuestas a sus demandas; por lo tanto la mayoría de las mujeres beneficiarias dejaban de percibir la ayuda económica a partir de fin de año.

En el cuadro N°59 se estima la cantidad de beneficiarias aprobadas en total y un promedio mensual de las beneficiarias activas durante la vigencia del programa.

Cuadro N°59. Beneficiarios aprobados y activos por provincia - programa de servicios comunitarios

| PROVINCIA | Beneficiarios | | | | |
|---------------------|---------------|--------|----------------------------|------------------|------------------|
| | Aprobados | | Activos (promedio mensual) | | |
| | | | 1996 y 1997 | 2° semestre 1998 | 2° semestre 1999 |
| Buenos Aires | 34.410 | 22,9% | 2.751 | 9.036 | 17.121 |
| Capital Federal | 3.598 | 2,4% | 453 | 917 | 1.323 |
| Catamarca | 3.957 | 2,6% | 629 | 1.086 | 985 |
| Chaco | 7.119 | 4,7% | 832 | 1.486 | 3.138 |
| Chubut | 3.482 | 2,3% | 602 | 577 | 1.099 |
| Córdoba | 9.381 | 6,2% | 1.015 | 2.122 | 4.216 |
| Corrientes | 3.413 | 2,3% | - | 1.159 | 2.254 |
| Entre Ríos | 4.877 | 3,2% | 639 | 1.051 | 1.908 |
| Formosa | 3.674 | 2,4% | 523 | 817 | 1.287 |
| Jujuy | 5.589 | 3,7% | 1.015 | 906 | 1.636 |
| La Pampa | 4.348 | 2,9% | 923 | 677 | 903 |
| La Rioja | 3.257 | 2,2% | 577 | 681 | 843 |
| Mendoza | 5.370 | 3,6% | 753 | 1.201 | 1.909 |
| Misiones | 5.961 | 4,0% | 762 | 1.362 | 2.312 |
| Neuquén | 5.742 | 3,8% | 1.087 | 940 | 1.540 |
| Río Negro | 2.687 | 1,8% | 499 | 540 | 651 |
| Salta | 6.811 | 4,5% | 708 | 1.534 | 3.154 |
| San Juan | 4.009 | 2,7% | 644 | 1.064 | 1.013 |
| San Luis | 3.590 | 2,4% | 667 | 649 | 940 |
| Santa Cruz | 1.597 | 1,1% | 175 | 306 | 767 |
| Santa Fe | 11.940 | 7,9% | 1.317 | 2.378 | 5.610 |
| Santiago del Estero | 5.470 | 3,6% | 719 | 1.344 | 1.968 |
| Tierra del Fuego | 2.355 | 1,6% | 317 | 520 | 882 |
| Tucumán | 7.887 | 5,2% | 1.117 | 1.374 | 3.161 |
| Total | 150.522 | 100,0% | 18.724 | 33.727 | 60.622 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MTySS.

Es interesante comparar ahora la relación entre los presupuestos asignados por resolución y lo realmente ejecutado. Como el criterio de distribución fue diferente entre el servicio comunitario I respecto del II y el III, se realiza una comparación por separado. Cabe aclarar que no se contó con todas las resoluciones por las que se distribuía el presupuesto mensual; por ello se toma como válida la estructura de distribución utilizada en las resoluciones

de creación de los programas mencionadas más arriba, suponiendo que el mismo criterio se utilizó en lo sucesivo.

Cuadro N°60. Distribución presupuestaria y montos ejecutados – programa de servicios comunitarios I

| Provincia | Servicios comunitarios I | | |
|-------------------------------|---|-----------------------|----------------|
| | Distribución presupuestaria resolución 453/96 (A) | Ejecutado 1996-97 (B) | Desvío (A)-(B) |
| Buenos Aires | 4,9% | 15,8% | -10,9% |
| Capital Federal | 3,3% | 2,9% | 0,5% |
| Catamarca | 3,3% | 2,9% | 0,5% |
| Chaco | 5,1% | 4,3% | 0,7% |
| Chubut | 3,3% | 3,0% | 0,3% |
| Córdoba | 3,3% | 5,3% | -1,9% |
| Corrientes | 5,0% | 0,0% | 5,0% |
| Entre Ríos | 4,1% | 3,7% | 0,4% |
| Formosa | 3,3% | 2,7% | 0,6% |
| Jujuy | 6,0% | 5,6% | 0,4% |
| La Pampa | 4,4% | 5,4% | -1,0% |
| La Rioja | 5,2% | 3,4% | 1,9% |
| Mendoza | 3,3% | 3,9% | -0,5% |
| Misiones | 5,1% | 3,9% | 1,2% |
| Neuquén | 5,3% | 5,2% | 0,1% |
| Río Negro | 4,9% | 2,7% | 2,2% |
| Salta | 3,3% | 4,2% | -0,8% |
| San Juan | 3,3% | 2,9% | 0,4% |
| San Luis | 3,3% | 2,8% | 0,5% |
| Santa Cruz | 3,3% | 1,2% | 2,1% |
| Santa Fe | 4,3% | 7,6% | -3,3% |
| Santiago del Estero | 3,3% | 3,5% | -0,1% |
| Tierra del Fuego | 3,3% | 1,9% | 1,5% |
| Tucumán | 5,6% | 5,2% | 0,4% |
| Total | 100,0% | 100,0% | |
| Promedio de las desviaciones: | | | 1,6% |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MTySS.

Como se observa, en el programa servicios comunitarios I el criterio de distribución considerado en un primer momento no se respetó en su ejecución final. La provincia de Buenos Aires fue la que presentó mayor desvío, su participación en lo ejecutado fue mayor a lo previsto en la resolución. Lo mismo, aunque en menor nivel, sucedió con las provincias de Santa fe y Córdoba. Estas tres provincias fueron, en términos absolutos, las que tuvieron mayor cantidad de desocupados, por lo cual su participación en la distribución previa resultaba claramente insuficiente, y efectivamente la ejecución final del presupuesto reflejó en cierta forma esta insuficiencia.

En el otro extremo se ubicaba la provincia de Corrientes que no participó en el programa durante los dos años analizados. También se previó en las provincias de Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego su participación, pero luego no se cumplió.

A continuación se realiza la misma comparación para el programa servicios comunitarios II y III.

Cuadro N°61. Comparación de la distribución presupuestaria y montos ejecutados - programa servicios comunitarios II y III

| Provincia | Servicios comunitarios II y III | | |
|-------------------------------|---|-----------------------|----------------|
| | Distribución presupuestaria resolución 185/98 (A) | Ejecutado 1998-99 (B) | Desvío (A)-(B) |
| Buenos Aires | 27,4% | 27,8% | -0,5% |
| Capital Federal | 2,5% | 2,4% | 0,1% |
| Catamarca | 3,0% | 2,2% | 0,8% |
| Chaco | 4,5% | 4,9% | -0,4% |
| Chubut | 2,0% | 1,8% | 0,2% |
| Córdoba | 5,9% | 6,7% | -0,8% |
| Corrientes | 3,4% | 3,6% | -0,2% |
| Entre Ríos | 3,1% | 3,1% | -0,1% |
| Formosa | 2,2% | 2,2% | 0,0% |
| Jujuy | 2,7% | 2,7% | 0,0% |
| La Pampa | 2,0% | 1,7% | 0,3% |
| La Rioja | 2,0% | 1,6% | 0,4% |
| Mendoza | 3,3% | 3,5% | -0,2% |
| Misiones | 3,8% | 3,9% | 0,0% |
| Neuquén | 2,0% | 2,4% | -0,4% |
| Río Negro | 2,0% | 1,3% | 0,7% |
| Salta | 4,4% | 5,0% | -0,6% |
| San Juan | 3,0% | 2,2% | 0,8% |
| San Luis | 2,0% | 1,7% | 0,3% |
| Santa Cruz | 1,5% | 1,2% | 0,3% |
| Santa Fe | 7,0% | 8,5% | -1,5% |
| Santiago del Estero | 3,7% | 3,5% | 0,2% |
| Tierra del Fuego | 1,5% | 1,5% | 0,0% |
| Tucumán | 5,2% | 4,9% | 0,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | |
| Promedio de las desviaciones: | | | 0,4% |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MTySS

En este caso se observa una mayor consistencia entre la distribución prevista y el presupuesto ejecutado. Fue más razonable en este caso considerando la concentración de la población objetivo en cada provincia.

De alguna manera hubo ciertos principios de distribución del presupuesto sobre los que pudieron tomar conocimiento los organismos responsables, más el establecimiento de ciertos requisitos técnicos para la presentación de proyectos, que diferenciaron este programa del resto de los programas de empleo transitorio analizados hasta aquí.

5. Bibliografía

Barbarena Anabela (2006), Evolución de las políticas de empleo durante la década de los 90. PAV. CEIL PIETTE

Devia Sergio (2003), ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes?, Tesis de Maestría. UBA

Freyssinet, Jacques (2003), “Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental”, contribución presentada en el *Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo*, CEIL PIETTE del CONICET /Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Freyssinet Jacques (2004), “Les conditions institutionnelles d’une politique de croissance et de création d’emplois en Europe”, en O. Beaud, A. Lechevalier, I. Pernice, S. Strudel (Dir.), *L’Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruylant.

Neffa Julio (2005), “Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos o indirectos sobre el empleo”. CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires.

6. Anexos

Cuadro sinóptico de las políticas de empleo 1889-1999.

| Política | Creada por | Dispositivos legales y administrativos vinculados | Fecha de adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|--|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|--|
| Programa Intensivo de Trabajo (PIT) | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 89/94, 661/94, 883/94, 313/94 y Re. SE. 18/93, 7/94 y 25/94. | 1993 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Interinstitucional de Interés Social - Pridis | resoluciones Ministeriales | S/D | 1994 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa de Empleo de interés Social - Proedis | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 86/94 | 1993 | 3 años | Nacional | En el sector privado social y/o cooperativo |
| Programa Coparticipado - Procopa | resoluciones Ministeriales | S/D | 1994 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa de Asistencia Solidaria - Proas | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 1279/94, 263/95 y Re. SSE 47/94, 02/95, 07/95 y 14/95. | 1995 | 3 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Nacional de Pasantías - Pronapas | decreto | Decreto PEN 1517 - Re. MTySS 47/95 y Re. SEYFP 06/95. | 1994 | 2 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| El programa Nacional de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo (Pronase) | S/D | S/D | 1994 | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de Promoción del Empleo - PEP | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 87/94. | 1994 | 1 año | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa PEP/PyME | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 735/94 y 47/95 y Re. SSE 05/95 y 110/95. | 1995 | 3 año | Nacional | En el sector privado mercantil |

| Política | Creada por | Dispositivos Legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|--|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|--|
| Programa de Entrenamiento Ocupacional - Preno | resoluciones Ministeriales | Re.MTySS 1280/94 y Re. SSE 03/95, 07/95 y 15/95. | 1995 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Los Talleres Ocupacionales. | resoluciones Ministeriales | Re. SEyCL 136/97, Disp. de la DNPE-yC 104/97 y 121/97 y SEyCL 253/98 | 1995 | 3 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de Capacitación Ocupacional | resoluciones Ministeriales | Re. 320 MTySS. | 1995 | 3 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa Asistir | resoluciones Ministeriales | Re. MTEySS 121/95, 263/95 y Re. SEyFP 05/95. | 1995 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa de apoyo a la reconversión productiva - PARP | | | | | | |
| Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Imagen | S/D | Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR. | 1995 | 2 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Microempresas | S/D | Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR. | 1995 | 2 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto joven | S/D | Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR. | 1993 | 7 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa Aprender | resoluciones Ministeriales | Decreto PEN 738, Re. MTySS 461/95 y 12/97. Re. SSE 35/95, Re. SEyFP 23/96 y 24/96. | 1995 | 2 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |

| Política | Creada por | Dispositivos Legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|---|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|--|
| Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 575/95, 631/96, 583/97 y Re. SEyFP 23/96, 454/97. | 1995 | 2 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa Nacional de Forestación Intensiva - Forestar | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 178/96; 339/97; 122/95, 272/95 y 251/98, Re. SEyFP 01/95 y 51/96 y Re. SeyCL 238/97, 203/98 y 20/99. | 1995 | 5 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa Emprender | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 90/96, Re. SEyFP 14/96 y Re. SEyCL 398/97 y 296/98 | 1996 | 3 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa Desarrollo del Empleo Local | | | | | | |
| Programa Desarrollo del Empleo Local I | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 344/96, 835/96 y Re. SEYCL 219/96 | 1996 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Desarrollo de Empleo Local II | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 3/98, 4/98, 182/97 y 265/98 y Re. SEyCL 187/98 | 1998 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Capacitación para el Empleo | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 652/96 y Re. SEyCL 51/96. | 1996 | 1 año | Nacional | En el sector privado mercantil |

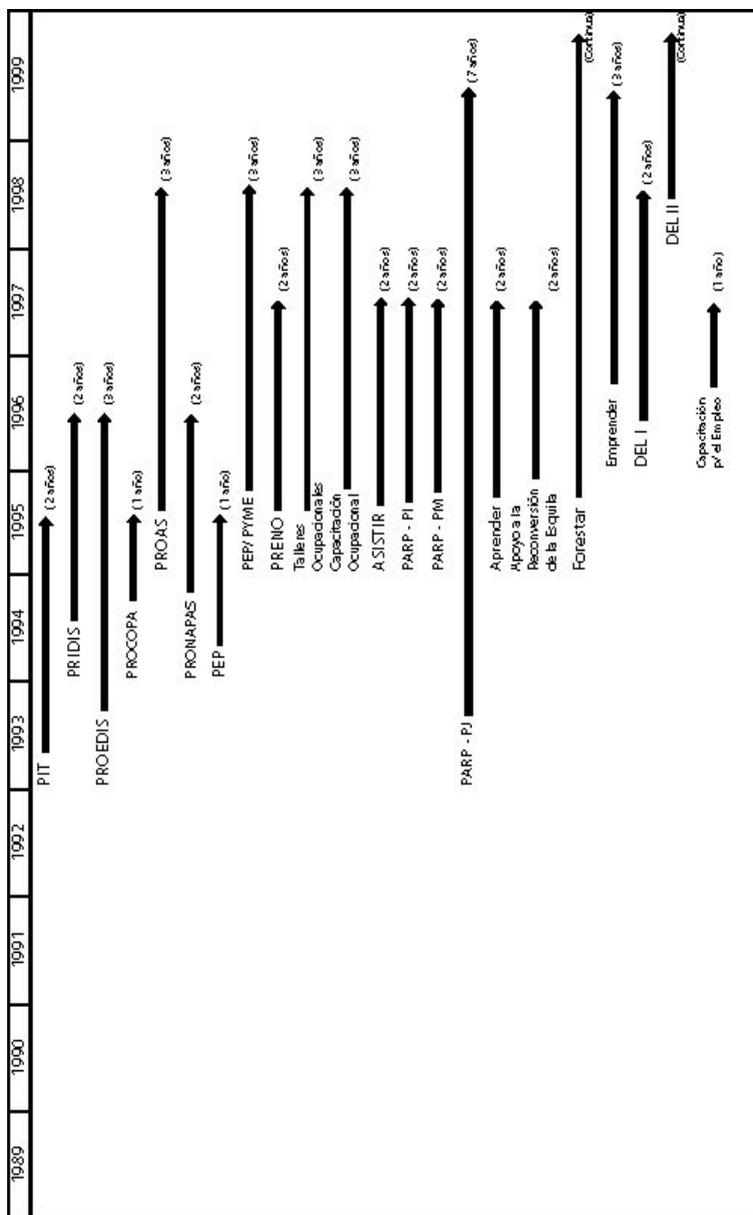
| Política | Creada por | Dispositivos Legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|--|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|--|
| Programa Trabajar I | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 576/95 y Re. SEyFP 03/96, 17/96 y 46/96. | 1996 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Trabajar II | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 240/97 y Re. SEyCL 202/97. | 1997 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa Trabajar III | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 327/98, Re. SEyCL 397/98 y 490/98, y Re. SE 114-01 y Re. 156/99 y 210/99 | 1998 | 2 años | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Régimen de Crédito Fiscal | ley | Ley 22.317 y 23.653, Dec. 988/81 y Re. MTySS 115/96 y 134/99 | 1996 | 4 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa servicios comunitarios | | | | | | |
| Programa servicios comunitarios I | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 453/96 y Re. SEyCL 107/96. | 1996 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa servicios comunitarios II | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 263/98 y Re. SEyCL 185/98. | 1998 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| Programa de servicios comunitarios III | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 136/99 y Re. SEyCL 124/99. | 1999 | 1 año | Nacional | En el sector público, nacional, provincial, o municipal. |
| El componente empleo de la ley PyME (24.467). | ley | Ley 24.467 y Dec. Reg. PEN 440 | 1995 | | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa nacional de promotores o programa de colocaciones | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 265/98 y Re. SEyCL 187/98. | 1998 | 1 año | Nacional | En el sector privado mercantil |

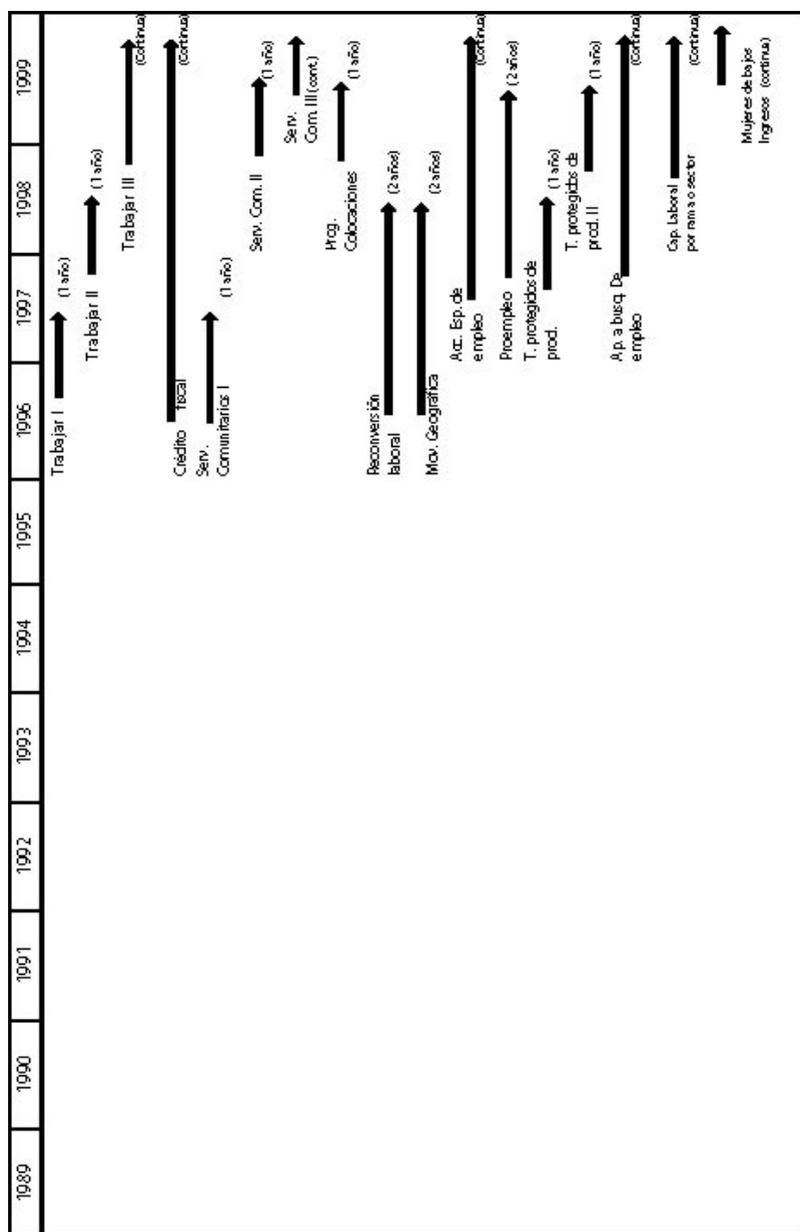
| Política | Creada por | Dispositivos legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|--|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|--|
| Programa de reconversión laboral | ley | Ley 24.629, Dec. Reg. 558/96, 852/96, 1231/96, 344/97 y Re. MTySS 235/97 y 107 y Re. del MEyOSP 148. | 1996 | 2 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa movilidad geográfica | resoluciones ministeriales | Re. MTySS 89/96 y Re. SEyFP 13/96. | 1996 | 2 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Proyectos especiales de capacitación | resoluciones ministeriales | Re. MTySS 182/97 y Re. SEyCL 280/97. | 1997 | | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de acciones especiales de empleo | resoluciones ministeriales | Re. MTySS 182/97, 252/98 y 23/99 | 1997 | 3 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa Proempleo | decreto | Dec. PEN 1030/97, RE MTySS 299/98, 662/97 y 315/98, Re. SEyCL 374/98 y 559/97 y Re. SSS 90/97 | 1997 | 2 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa retorno al trabajo | S/D | S/D | S/D | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Experiencias piloto de certificación de competencias laborales | S/D | Proyecto PNUD 96/001. | 1997 | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de talleres protegidos de producción | | | | | | |

| Política | Creada por | Dispositivos legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|--|----------------------------|--|-------------------|----------|----------|---|
| Programa de talleres protegidos de producción I | ley | Leyes 22.431, 24.013 y 24.147, Dec. 1027/94, ley 24.452 y Dec. 153/96 y 197/97. Re. MTySS 355/97 y Re. SEyCL 386/97. | 1997 | 1 año | Nacional | Políticas para trabajadores con capacidades diferentes. |
| Programa de talleres protegidos de producción II | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 339/98 y Re. SEyCL 414/98. ley 22.431; decreto 498/83 | 1998 | 1 año | Nacional | Políticas para trabajadores con capacidades diferentes. |
| Programa de apoyo a la búsqueda de empleo | decreto | Dec. 724/97 y Re SEyCL 487/97 y 612/97 - BID 1031/OC-Ar | 1997 | 3 años | Nacional | En el sector privado mercantil |
| Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) y al subprograma orientación laboral | decreto | Dec. 724/97 y Re. SeyCL 487/97 y 612/97. Préstamo BID 1031/OC- AR. | 1997 | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 273/98 y 168/99 y Re. SEyCL 210/98 | 1998 | 2 años | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos | S/D | Convenio BID, FOMIN y Re. MTySS 46/99. | 1999 | 1 año | Regional | En el sector privado mercantil |

| Política | Creada por | Dispositivos Legales y administrativos vinculados | Fecha de Adopción | Duración | Vigencia | Dirigidas a crear o promover empleos |
|---|----------------------------|---|-------------------|----------|------------|--|
| Experiencia piloto de metodología de formación flexible para pequeños y medianos empresarios. | S/D | Convenio MTySS y Gob. de Neuquén | 1999 | S/D | Provincial | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa especial de capacitación laboral | S/D | Re. MTySS N 180/99 y 23/99. | 1999 | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |
| Programa de capacitación para apoyar el empleo | resoluciones Ministeriales | Re. MTySS 299/98 y 315/98 y Re. SEyCL 374/98 | 1998 | S/D | Nacional | Políticas de formación, calificaciones, competencias |

Gráfico de políticas de empleo





Ley Nacional de Empleo - Ley 24.013

Ámbito de aplicación, objetivos y competencias. Regularización del empleo no registrado. Promoción y defensa del empleo. Protección de los trabajadores desempleados. Servicios de formación de empleo y de estadísticas. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil... Salario Mínimo, Vital y Móvil. Financiamiento. Organismo de contralor. Prestación transitoria por desempleo. Indemnización por despido injustificado. Disposiciones transitorias.

Sancionada: Noviembre 13 de 1991

Promulgada parcialmente: Diciembre 5 de 1991

TITULO I

Ámbito de aplicación, objetivos y competencias.

Capítulo Único

ARTICULO 1 - Las acciones del poder ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de la población adoptarán como un 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.

ARTICULO 2 - Son objetivos de esta ley:

- a) Promover la creación del 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, desalentando las prácticas evasoras;
- k) Implementar mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones, y de federalización y descentralización municipal en el nivel de ejecución y gestión.

ARTICULO 3 - La política de empleo comprende las 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 y las demás previstas en esta ley. Su formulación y ejecución es misión del poder ejecutivo través de la acción coordinada de sus distintos organismos.

ARTICULO 4 - Inclúyanse como incisos 21, 22 y 23 del artículo 23 de la ley de ministerios (t.o 1983) lo siguiente:

21. Entender en la elaboración de políticas y programas de empleo.

22. Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del empleo, la formación profesional y los ingresos.

23. Intervenir en la definición de contenido y el diseño de los censos y encuesta que realicen los organismos oficiales en lo referente al empleo, la formación profesional y los ingresos.

ARTICULO 5 - El MTySS será la autoridad de aplicación de esta ley y deberá elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional. Asimismo, podrá delegar las facultades de policía derivadas de la aplicación de políticas fijadas por esta ley mediante convenios celebrados con las provincias.

ARTICULO 6 - El Poder Ejecutivo, a propuesta del MTySS, establecerá un mecanismo de coordinación interministerial para facilitar la aplicación de esta ley que asegure una fluida información, la adopción de criterios comunes y una adecuada ejecución de las medidas.

TITULO II

De la regularización del empleo no registrado

Capítulo 1

Empleo no registrado

ARTICULO 7 - Se entiende que la relación o contrato de trabajo ha sido registrado cuando el empleador hubiere inscripto al trabajador:

- a) En el libro especial del artículo 52 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) o en la documentación laboral que haga sus veces, según lo previsto en los regímenes jurídicos particulares;

b) En los registros mencionados en el artículo 18, inciso a).

Las relaciones laborales que no cumplieren con los requisitos fijados en los incisos precedentes se considerarán no registradas.

ARTICULO 8 - El empleador que no registrare una relación laboral abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.

En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976).

ARTICULO 9 - El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.

ARTICULO 10. - El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.

ARTICULO 11. - Las indemnizaciones previstas en los artículos 8, 9 y 10 procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente intime al empleador en forma fehaciente, a fin que proceda a la inscripción, establezca la fecha real de ingreso o el verdadero monto de las remuneraciones.

Con la intimación el trabajador deberá indicar la real fecha de ingreso y las circunstancias verídicas que permitan calificar a la inscripción como defectuosa. Si el empleador diera total cumplimiento a la intimación dentro del plazo de los treinta (30) días, quedará eximido del pago de las indemnizaciones antes indicadas.

A los efectos de lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 de esta ley, sólo se computarán remuneraciones devengadas hasta los dos (2) años anteriores a la fecha de su entrada en vigencia.

ARTICULO 12. - El empleador que registrare espontáneamente y comunicare de modo fehaciente al trabajador dentro de los noventa (90) días de la vigencia de esta ley las relaciones laborales establecidas con anterioridad a dicha vigencia y no registradas, quedará eximido del pago de los aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados, incluyendo obras sociales, emergentes de esa falta de registro.

El empleador que, dentro del mismo plazo, rectificare la falsa fecha de ingreso o consignare el verdadero monto de la remuneración de una relación laboral establecida con anterioridad a la vigencia de esta ley y comunicare simultánea y fehacientemente al trabajador esta circunstancia, quedará eximido del pago de los aportes, contribucio-

nes, multas y recargos adeudados hasta la fecha de esa vigencia, derivados del registro insuficiente o tardío.

No quedan comprendidas en este supuesto las deudas verificadas administrativa o judicialmente

A los fines previsionales, las relaciones laborales registradas según lo dispuesto en este artículo:

- a) Podrán computarse como tiempo efectivo de servicio;
- b) No acreditarán aportes ni monto de remuneraciones.

ARTICULO 13. - En los casos previstos en el artículo anterior el empleador quedará eximido del pago de las indemnizaciones que correspondieren por aplicación de los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley.

ARTICULO 14. - Para la percepción de las indemnizaciones previstas en los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley, no será requisito necesario la previa extinción de la relación de trabajo.

ARTICULO 15. - Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los dos (2) años desde que se le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 11, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso, su plazo también se duplicará.

La duplicación de las indemnizaciones tendrá igualmente lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 8, 9 y 10, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido.

ARTICULO 16. - Cuando las características de la relación existente entre las partes pudieran haber generado en el empleador una razonable duda acerca de la aplicación de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), el juez o tribunal podrá reducir la indemnización prevista en el artículo 8, hasta una suma no inferior a dos veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976).

Con igual fundamento los jueces podrán reducir el monto de la indemnización establecida en el artículo anterior hasta la eliminación de la duplicación allí prevista.

ARTICULO 17. - Será nulo y sin ningún valor todo pago por los conceptos indicados en los artículos 8, 9 y 10 que no se realizare ante la autoridad administrativa o judicial.

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que quede firme la resolución que reconozca el derecho a percibir dichas indemnizaciones o de la resolución homologatoria del acuerdo conciliatorio o transaccional que versare sobre ellas, la autoridad administrativa o judicial según el caso, deberá poner en conocimiento del

Sistema Unico de Registro Laboral o, hasta su efectivo funcionamiento, del Instituto Nacional de Previsión Social, Caja de asignaciones y subsidios familiares y obras sociales las siguientes circunstancias:

- a) Nombre íntegro o razón social del empleador y su domicilio;
- b) Nombre y apellido del trabajador;
- c) Fecha de comienzo y fin de la vinculación laboral si ésta se hubiere extinguido;
- d) Monto de las remuneraciones.

Constituirá falta grave del funcionario actuante si éste no cursare la comunicación referida en el plazo establecido.

No se procederá al archivo del expediente judicial o administrativo respectivo hasta que el funcionario competente dejare constancia de haberse efectuado las comunicaciones ordenadas en este artículo.

Capítulo 2

Del Sistema Unico de Registro Laboral

ARTICULO 18. - El Sistema Unico de Registro Laboral concentrará los siguientes registros:

- a) La inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y a la obra social correspondiente;
- b) El registro de los contratos de trabajo bajo modalidades promovidas según las prescripciones de esta ley;
- c) El registro de los trabajadores beneficiarios del sistema integral de prestaciones por desempleo.

ARTICULO 19.- El poder ejecutivo Nacional, a través del MTySS, tendrá a su cargo la organización, conducción y supervisión del Sistema Unico de Registro Laboral, a cuyo fin tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar las acciones de los organismos mencionados en el artículo 18 inciso a) de modo de obtener el máximo de uniformidad, celeridad y eficacia en la organización del sistema;
- b) Elaborar el padrón único base del Sistema Unico de Registro Laboral, con los datos existentes en esos organismos y los que surjan de los nuevos empadronamientos;
- c) Aprobar los formularios de inscripción de los obligados al registro;
- d) Disponer la habilitación de las distintas bocas de recepción de las solicitudes de inscripción de los obligados al registro sobre la base de las oficinas existentes en los mismos organismos;
- e) Disponer la compatibilización y posterior homogeneización de los sistemas y procedimientos informáticos de registro a fin de establecer un sistema integrado;

- f) Disponer el adecuado, inmediato y exacto conocimiento por parte de esos organismos, de los datos que conforman el Sistema Unico de Registro Laboral, facilitando sus respectivas tareas de fiscalización y ejecución judicial;
- g) Diseñar y hacer aplicar la boleta única de pago de aportes y contribuciones emergentes de la relación laboral, con excepción de las obras sociales. Por este último concepto, y con fines informativos solo constará la fecha y la institución recaudadora del pago correspondiente al mes anterior de que se trate;
- h) Establecer el código único de identificación laboral.

El MTySS designará el funcionario que ejercerá las atribuciones enumeradas, fijando su jerarquía y retribución.

ARTICULO 20. - El Instituto Nacional de Previsión Social, las cajas de subsidios familiares y los entes de obras sociales, deberán poner a disposición del MTySS los datos y los medios necesarios para la creación y organización del Sistema Unico de Registro Laboral.

TITULO III

De la promoción y defensa del empleo

Capítulo 1

Medidas e incentivos para la generación de empleo

ARTICULO 21. - El poder ejecutivo incorporará el criterio de la generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales que tengan una incidencia significativa en el nivel y composición del empleo.

ARTICULO 22. - A los efectos del artículo anterior, además de las medidas específicas que contempla la presente ley, el poder ejecutivo instrumentará acciones dirigidas a:

- a) Elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada, en un contexto de crecimiento económico;
- b) Facilitar la inversión productiva en el sector privado, en particular la que genere mayor impacto ocupacional directo o indirecto;
- c) Establecer la exigencia, para los proyectos de inversión pública y para aquéllos del área privada que reciban apoyo crediticio del estado nacional, de cuantificar sus efectos ocupacionales y el costo por unidad de empleo;
- d) Incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional;
- e) Atender a los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos;
- f) Atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en declinación y áreas geográficas en crisis;

g) Desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo;

h) Regular y armonizar la fuerza de trabajo con el crecimiento productivo.

ARTICULO 23. - La incorporación de tecnología constituye una condición para el crecimiento de la economía nacional. Es un derecho y una obligación del empresario que la ley reconoce, garantiza y estimula, y en la medida que afecta las condiciones de trabajo y empleo debe ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico y social.

ARTICULO 24. - Las comisiones negociadoras de convenios colectivos tendrán obligación de negociar sobre las siguientes materias:

a) La incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo;

b) El establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores;

c) Los regímenes de categorías y la movilidad funcional;

d) La inclusión de una relación apropiada sobre la mejora de la productividad, el aumento de la producción y el crecimiento de los salarios reales;

e) Implementación de las modalidades de contratación previstas en esta ley;

f) Las consecuencias de los programas de reestructuración productiva, en las condiciones de trabajo y empleo;

g) El establecimiento de mecanismos de oportuna información y consulta.

La falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias, no impedirá la homologación del convenio.

ARTICULO 25.- Sustituyese el artículo 198, de la ley de Contrato de Trabajo (t.o 1976), por lo siguiente:

“Artículo 198.- Jornada reducida. La reducción de la jornada máxima legal solamente procederá cuando lo establezcan las disposiciones nacionales reglamentarias de la materia, estipulación particular de los contratos individuales o convenios colectivos de trabajo. Estos últimos podrán establecer métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio, de acuerdo con las características de la actividad.”

ARTICULO 26. - Derógase el artículo 173 de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976). En consecuencia denúncianse el Convenio Cuatro (4) y el Convenio Cuarenta y Uno (41) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por las leyes 11.726 y 13 560, respectivamente.

Capítulo 2

Modalidades del Contrato de Trabajo

Disposiciones Generales

ARTICULO 27. - Ratifícase la vigencia del principio de indeterminación del plazo, como modalidad principal del contrato de trabajo, de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 90 de la ley 20.744 (t. o. 1976).

Con relación a las modalidades de contratación previstas en esta ley, en caso de duda se considerará que el contrato es por tiempo indeterminado.

ARTICULO 28. - Las modalidades de contratación previstas en esta ley pueden ser promovidas o no promovidas. Son promovidas las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación. Son no promovidas las contrataciones de temporada y eventual.

ARTICULO 29. - Regirá el principio de igualdad de trato entre los trabajadores permanentes y los contratados bajo cualquiera de estas modalidades, debiendo ser los salarios, las condiciones de trabajo y las garantías para el ejercicio de sus derechos colectivos, iguales para todos los trabajadores de la misma actividad y categoría de la empresa o establecimiento.

ARTICULO 30. - Las modalidades promovidas se habilitarán a través de las convenciones colectivas de trabajo, a cuyo efecto deberán reunirse las correspondientes comisiones negociadoras, las que deberán pronunciarse en noventa (90) días a contar de su convocatoria. Los acuerdos se formalizarán en un instrumento especial, el que será homologado por el MTySS.

ARTICULO 31. - Los contratos de trabajo que se celebren bajo las modalidades reguladas en este capítulo, salvo el contrato de trabajo de temporada, deberán instrumentarse por escrito y entregarse copias al trabajador y a la asociación sindical que lo represente, en el plazo de treinta (30) días. Dentro de este mismo plazo, el empleador deberá registrar los contratos celebrados bajo las modalidades promovidas en el registro previsto en el artículo 18, inciso b).

ARTICULO 32. - Para poder contratar bajo las modalidades promovidas, el empleador no deberá tener deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social, FO. NA.VI., Fondo Nacional del Empleo y asociaciones sindicales.

ARTICULO 33. - En las empresas o establecimientos en los que se prevea adoptar las modalidades promovidas de contratación, la asociación sindical correspondiente deberá ser informada al respecto por el empleador de acuerdo a lo establecido por la convención colectiva aplicable.

Asimismo, de oficio o a instancia de la asociación sindical respectiva, la autoridad de aplicación verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas en este capítulo.

lo, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 23.551 y el artículo 26 del decreto 467/88.

ARTICULO 34. - El número total de trabajadores contratados según las modalidades reguladas por este capítulo, con excepción del contrato de trabajo de temporada y lo dispuesto en el párrafo siguiente referido a las micro empresas, no podrá superar el treinta por ciento (30 %) del plantel total permanente de cada establecimiento.

En las empresas cuyo plantel permanente esté constituido por seis (6) a veinticinco (25) trabajadores, el porcentaje máximo admitido será del cincuenta por ciento (50 %); cuando no supere los cinco (5) trabajadores, el porcentaje admitido será del cien por ciento (100 %), no pudiendo dicha base exceder el número de tres (3) trabajadores. El empleador que no tuviera personal en relación de dependencia podrá designar, utilizando alguna de las modalidades promovidas, una (1) persona.

ARTICULO 35. - Los contratos celebrados según las modalidades previstas en este capítulo se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indeterminado en los siguientes supuestos:

- a) cuando no se dé cumplimiento a los requisitos formales o sustanciales para estos tipos de contratación;
- b) Cuando, pasados los treinta (30) días de iniciada la relación laboral, no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 31;
- c) Cuando se excediera el plazo máximo previsto para la modalidad respectiva;
- d) Cuando, al vencimiento del plazo convenido y las prórrogas autorizadas, el trabajador continuase prestando servicios en la empresa;
- e) Cuando excediera el porcentaje permitido por la presente ley conforme lo establezca la reglamentación.

ARTICULO 36. - Los contratos bajo modalidades promovidas sólo podrán celebrarse cuando los nuevos contratados lo sean en exceso del plantel total promedio de los últimos seis (6) meses. No podrán igualmente contratar bajo estas modalidades las empresas que hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los doce (12) meses anteriores a la contratación y posteriores a la sanción de esta ley, o que se hallaren en conflicto colectivo, salvo acuerdo en contrario en la negociación colectiva o que el despido estuviere fundado en justa causa.

El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los seis (6) meses posteriores a la celebración del contrato bajo esta modalidad. La violación de esta disposición convertirá tales acuerdos en contratos por tiempo indeterminado.

ARTICULO 37. - El empleador que hubiera celebrado contratos bajo modalidades promovidas, deberá preavisar con treinta (30) días de anticipación la terminación del contrato o abonar una indemnización sustitutiva de medio mes de sueldo cuando el plazo de vigencia del contrato no excediere de un año y de un mes cuando fuere superior.

ARTICULO 38. - En los contratos celebrados bajo las modalidades promovidas, salvo las de práctica laboral para jóvenes y de trabajo formación la extinción de la relación de trabajo al vencimiento del plazo pactado o sus respectivas prórrogas, dará lugar a la percepción de una indemnización equivalente a medio salario mensual, tomando como base la mejor remuneración normal y habitual devengada durante la vigencia del contrato, la que se acumulará a la indemnización sustitutiva del preaviso en el caso en que éste no se hubiera otorgado.

ARTICULO 39. - En las modalidades promovidas la ruptura del contrato sin causa justificada por parte del empleador dará lugar a la aplicación del primer párrafo del artículo 95 de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976), con excepción de lo previsto para los contratos de práctica laboral para jóvenes y de trabajo formación.

ARTICULO 40. - La celebración en forma sucesiva de contratos bajo modalidades promovidas en exceso del plazo máximo autorizado, para cubrir un mismo puesto de trabajo, convertirá al contrato en uno por tiempo indeterminado.

Esta regla no se aplicará en los siguientes casos:

- a) A los contratos sucesivos de práctica laboral para jóvenes;
- b) A los contratos sucesivos de trabajo-formación;
- c) Cuando el trabajador contratado bajo modalidad promovida que hubiere ocupado anteriormente ese mismo puesto de trabajo, fuere contratado por tiempo indeterminado sin solución de continuidad en la misma empresa.

Respecto de los contratos de las modalidades no promovidas regirá el capítulo I del Título III de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976).

ARTICULO 41. - Los trabajadores contratados bajo cualquiera de las modalidades mencionadas en esta ley deberán ser inscriptos en la obra social correspondiente al resto de los trabajadores del plantel de su misma categoría y actividad de la empresa. Idéntico criterio se seguirá para la determinación de la convención colectiva de trabajo aplicable y del sindicato que ejerce su representación.

La cobertura asistencial del trabajador y su grupo familiar primario comenzará desde el inicio de la relación laboral, sin la exigencia del período de carencia alguna, de conformidad a lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661.

ARTICULO 42. - En el caso de que el trabajador a contratar acredite discapacidad conforme a la normativa vigente, las modalidades de contratación de tiempo determinado como medida de fomento del empleo, de tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral, de trabajo-formación y a plazo fijo se duplicarán en sus plazos máximos de duración.

Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo

ARTICULO 43. - El contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo, es celebrado por un empleador y un trabajador inscripto como desempleado en la Red de Servicios de Empleo o que haya dejado de prestar servicios

en el sector público por medidas de racionalización administrativa, bajo los requisitos y condiciones establecidos en los artículos siguientes.

ARTICULO 44. - El plazo mínimo de estos contratos será de seis (6) meses y el máximo no podrá exceder de dieciocho (18) meses teniendo en cuenta las renovaciones que se produzcan, las que de concertarse serán por períodos de 6 (seis) meses como mínimo.

ARTICULO 45. - Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad salvo acuerdo en negociación colectiva o habilitación por la autoridad administrativa del trabajo, de conformidad con lo establecido en el artículo 109.

El plazo previsto en este artículo comenzará a regir a partir de la sanción de la presente ley.

ARTICULO 46. - El empleador será eximido del pago del cincuenta por ciento (50 %) de las contribuciones patronales por este tipo de contratos a las cajas de jubilaciones correspondientes, al INSSPyJ, a las cajas de asignaciones y subsidios familiares, y al Fondo Nacional del Empleo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad.

ARTICULO 47. - El contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad, es el celebrado entre un empleador y un trabajador para la prestación de servicios en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción de un establecimiento preexistente, bajo los requisitos y condiciones establecidos en los artículos siguientes.

ARTICULO 48. - El plazo mínimo de estos contratos será de seis (6) meses y el máximo no podrá exceder de veinticuatro (24) meses teniendo en cuenta las renovaciones que se produzcan, las que de concertarse serán por períodos de seis (6) meses como mínimo.

Cualquiera sea la fecha de celebración de los contratos establecidos bajo esta modalidad, su vigencia cesará a los cuatro (4) años de iniciada la nueva actividad.

ARTICULO 49. - El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores de los antiguos establecimientos o líneas de producción, durante el año posterior a la celebración de contrataciones bajo esta modalidad, salvo que la medida se hallare fundada en justa causa. La violación de esta disposición convertirá tales acuerdos en contratos de trabajo por tiempo indeterminado.

ARTICULO 50. - El empleador será eximido del pago del cincuenta por ciento (50 %) de las contribuciones patronales por este tipo de contrato a las cajas de jubilaciones correspondientes, al INSSPyJ, a las cajas de asignaciones y subsidios familiares, y al Fondo Nacional de Empleo.

Contrato de práctica laboral para jóvenes

ARTICULO 51. - El contrato de práctica laboral para jóvenes es el celebrado entre

empleadores y jóvenes de hasta 24 años de edad, con formación previa, en busca de su primer empleo para aplicar y perfeccionar sus conocimientos.

ARTICULO 52. - El contrato de práctica laboral se celebrará por un (1) año.

ARTICULO 53. - Serán requisitos para celebrar estos contratos, los siguientes:

- a) Que los trabajadores acrediten formación técnica, profesional o laboral que los habilite para esa práctica laboral mediante certificación reconocida por el MTySS;
- b) Que la práctica laboral sea adecuada a su nivel de formación.

ARTICULO 54. - En todos los casos el empleador extenderá un certificado a la conclusión del contrato, que acredite la experiencia adquirida en el puesto de trabajo, el que deberá ser validado por la autoridad administrativa de aplicación.

ARTICULO 55. - Los jóvenes de 14 a 16 años quedan sujetos a lo dispuesto por la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976), artículo 187, siguientes y concordantes en todo lo que no sea expresamente modificado por esta ley.

ARTICULO 56. - Cuando el contrato cesare en su vigencia por cumplimiento del plazo establecido en el artículo 52, el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 37 de la presente.

En los otros supuestos regirá el artículo 245 y concordantes de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976).

ARTICULO 57. - Los empleadores que adopten esta modalidad de contratación quedan exentos por este tipo de contratos de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones correspondientes, al INSSPyJ y a las cajas de asignaciones y subsidios familiares.

Contrato de Trabajo-Formación

ARTICULO 58. - El contrato de trabajo-formación es el celebrado entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años de edad, sin formación previa, en busca de su primer empleo, con el fin de adquirir una formación teórico-práctica para desempeñarse en un puesto de trabajo.

ARTICULO 59. - El contrato de trabajo-formación tendrá un plazo de duración mínima de cuatro (4) meses y un máximo de dos (2) años

ARTICULO 60. - El MTySS deberá formular el plan general de alternancia de formación y trabajo, al que deberán adecuarse estos contratos.

El trabajo será realizado en la empresa. La formación podrá realizarse en la empresa cuando ésta cuente con un centro especializado para tal fin; en su defecto quedará a cargo de un organismo de los comprendidos en el título V, capítulo 1 de esta ley.

Entre un cuarto y la mitad del tiempo de trabajo deberá dedicarse a la formación, proporción que podrá concentrarse o alternarse con la de trabajo efectivo en la empresa.

ARTICULO 61. - La remuneración del tiempo de trabajo en la empresa estará a cargo del empleador. La remuneración del tiempo empleado en la formación del trabajador estará a cargo del Fondo Nacional del Empleo, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

ARTICULO 62. - En todos los casos el empleador extenderá un certificado a la conclusión del contrato que acredite la experiencia adquirida en el puesto de trabajo y la formación recibida por el trabajador, el que será validado por la autoridad administrativa de aplicación.

ARTICULO 63. - Los jóvenes de 14 a 16 años quedan sujetos a lo dispuesto por la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976), artículo 187, siguientes y concordantes, en todo lo que no sea expresamente modificado por esta ley.

ARTICULO 64. - El contrato cesará en su vigencia por cumplimiento del plazo pactado; en este supuesto el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 37 de la presente.

En los otros supuestos regirá el artículo 245 y concordantes de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976).

ARTICULO 65. - Los empleadores que adopten esta modalidad de contratación quedan exentos por este tipo de contratos de las contribuciones patronales, a las cajas de jubilaciones correspondientes, al INSSPyJ y a las cajas de asignaciones y subsidios familiares.

Contrato de trabajo de temporada

ARTICULO 66.- Sustitúyese el artículo 96 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o 1976) por el siguiente;

“Artículo 96 -Caracterización: Habrá contrato de Trabajo de Temporada cuando la relación entre las partes originada por actividades propias del giro normal de la empresa o explotación, se cumpla en determinadas épocas del año solamente y esté sujeta a repetirse en cada ciclo en razón de la naturaleza de la actividad.”

ARTICULO 67.- Sustitúyese el artículo 98 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o 1976) por el siguiente:

“Artículo 98.- Con una antelación no menor a treinta (30) días respecto del inicio de cada temporada, el empleador deberá notificar en forma personal o por medios públicos idóneos a los trabajadores de su voluntad de reiterar la relación o contrato en los términos del ciclo anterior. El trabajador deberá manifestar su decisión de continuar o no la relación laboral en un plazo de cinco (5) días de notificado, sea por escrito o presentándose al empleador. En caso que el empleador no cursara la notificación a que se hace referencia en el párrafo anterior, se considerará que rescinde unilateralmente el contrato y, por lo tanto, responderá por las consecuencias de la extinción del mismo.”

Contrato de trabajo eventual

ARTICULO 68.- Sustitúyese el artículo 99 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) por el siguiente:

“ARTICULO 99.- Caracterización: Cualquiera sea su determinación, se considerara que media contrato de trabajo eventual cuando la actividad del trabajador se ejerce bajo la dependencia de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, tenidos en vista por esto, en relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, explotación o establecimiento, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. Se entenderá 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 pretenda que el contrato inviste esta modalidad, tendrá a su cargo la prueba de tal aseveración”

ARTICULO 69. - Para el caso que el contrato de trabajo eventual tuviera por objeto sustituir transitoriamente trabajadores permanentes de la empresa que gozaran de licencias legales o convencionales o que tuvieran derecho a reserva del puesto por un plazo incierto, en el contrato deberá indicarse el nombre del trabajador reemplazado.

Si al reincorporarse el trabajador reemplazado, el trabajador contratado bajo esta modalidad continuare prestando servicios, el contrato se convertirá en uno por tiempo indeterminado. Igual consecuencia tendrá la continuación en la prestación de servicios una vez vencido el plazo de licencia o de reserva del puesto del trabajador reemplazado.

ARTICULO 70. - Se prohíbe la contratación de trabajadores bajo esta modalidad para sustituir trabajadores que no prestaran servicios normalmente en virtud del ejercicio de medidas legítimas de acción sindical.

ARTICULO 71. - Las empresas que hayan producido suspensiones o despidos de trabajadores por falta o disminución de trabajo durante los seis (6) meses anteriores, no podrán ejercer esta modalidad para reemplazar al personal afectado por esas medidas.

ARTICULO 72. - En los casos que el contrato tenga por objeto atender exigencias extraordinarias del mercado, deberá estarse a lo siguiente:

- a) En el contrato se consignará con precisión y claridad la causa que lo justifique;
- b) La duración de la causa que diera origen a estos contratos no podrá exceder de seis (6) meses por año y hasta un máximo de un (1) año en un período de tres (3) años.

ARTICULO 73. - El empleador no tiene el deber de preavisar la finalización del contrato.

ARTICULO 74. - No procederá indemnización alguna cuando la relación laboral se extinga con motivo de finalización de la obra o tarea asignada, o del cese de la causa que le diera origen. En cualquier otro supuesto, se estará a lo dispuesto en la ley de

Contrato de Trabajo (t.o. 1976).

De las empresas de servicios eventuales

ARTICULO 75.- Derógase el ultimo párrafo del artículo 29 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), el que se sustituye por el siguiente:

“Los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los artículos 99 de la presente y 77 a 80 de la Ley Nacional de Empleo, serán considerados en relación de dependencia con carácter permanente continuo o discontinuo, con dichas empresas”

ARTICULO 76.- Incorpórase como artículo 29 bis de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) el siguiente:

“ARTICULO 29 BIS.- El empleador que ocupe trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por autoridad competente, será solidariamente responsable con aquella por todas las obligaciones laborales y deberá retener de los pagos que efectúe a la empresa de servicios eventuales los aportes y contribuciones respectivos para los organismos de la seguridad social y depositarlos en termino. El trabajador contratado a través de una empresa de servicios eventuales estará regido por la convención colectiva, será representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente preste servicios en la empresa usuaria”

ARTICULO 77.- Las empresas de servicios eventuales deberán estar constituidas exclusivamente como personas jurídicas y con objeto único. Sólo podrán mediar en la contratación de trabajadores bajo la modalidad de trabajo eventual.

ARTICULO 78. - Las empresas de servicios eventuales estarán obligadas a caucionar una suma de dinero o valores además de una fianza o garantía real. Los montos y condiciones de ambas serán determinadas por la reglamentación.

ARTICULO 79. - Las violaciones o incumplimientos de las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de las empresas de servicios eventuales serán sancionadas con multas, clausura o cancelación de habilitación para funcionar, las que serán aplicadas por la autoridad de aplicación según lo determine la reglamentación.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponder a la empresa usuaria en caso de violación del artículo 29 bis de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), de acuerdo a las disposiciones de la ley 18.694.

ARTICULO 80. - Si la empresa de servicios eventuales fuera sancionada con la cancelación de la habilitación para funcionar, la caución no será devuelta y la autoridad de aplicación la destinará a satisfacer los créditos laborales que pudieran existir con los trabajadores y los organismos de la seguridad social. En su caso, el remanente será destinado al Fondo Nacional de Empleo. En todos los demás casos en que se cancela la habilitación, la caución será devuelta en el plazo que fije la reglamentación.

Capítulo 3

Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores.

ARTICULO 81. - El MTySS establecerá periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Estos programas deberán atender a las características de los trabajadores a quienes van dirigidos y tendrán una duración determinada. Sin perjuicio de los enumerados en este capítulo, podrán incorporarse otros programas destinados a otros sectores de trabajadores que así lo justifiquen.

ARTICULO 82. - Estos programas podrán contemplar, entre otras medidas:

- a) Actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica;
- b) Orientación y formación profesional;
- c) Asistencia en caso de movilidad geográfica;
- d) Asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada.

ARTICULO 83. - Programas para jóvenes desocupados. Estos programas atenderán a las personas desocupadas entre catorce (14) y veinticuatro (24) años de edad. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesionales prestadas en forma gratuita y complementadas con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables.

ARTICULO 84. - Programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional. Estos programas se dirigirán a aquellas personas desocupadas que cumplan alguna de las condiciones siguientes:

- a) Que su calificación o desempeño fuere en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción;
- b) Que sean mayores de cincuenta (50) años;
- c) Que superen los ocho (8) meses de desempleo.

Estos programas deberán atender a características profesionales y sociales de los trabajadores en relación con los requerimientos de las nuevas ocupaciones y a la duración prolongada del desempleo.

ARTICULO 85. - Programas para grupos protegidos. A los efectos de esta ley se considerará como tales, a las personas mayores de catorce (14) años que estén calificadas por los respectivos estatutos legales para liberados, aborígenes, ex-combatientes y rehabilitados de la drogadicción. Estos programas tomarán en cuenta la situación especial de sus beneficiarios y el carácter del trabajo como factor de integración social. Los empleadores que participen en estos programas podrán contratar a trabajadores de estos grupos protegidos por tiempo indeterminado, gozando de la exención del artículo 46 de esta ley por el período de un año.

ARTICULO 86. - Programas para discapacitados. A los efectos de la presente ley, se considerará como discapacitadas a aquellas personas calificadas como tales de acuerdo a los artículos 2 y 3 de la ley 22.431 y que sean mayores de catorce años.

Los programas deberán atender al tipo de actividad laboral que las personas puedan desempeñar, según su calificación. Los mismos deberán contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Promoción de talleres protegidos de producción; apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio, y prioridad para trabajadores discapacitados en el otorgamiento o concesión de uso de bienes del dominio público o privado del estado nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la explotación de pequeños comercios o sobre los inmuebles que les pertenezcan o utilicen conforme lo establecen los artículos 11 y 12 de la ley 22.431;
- b) Proveer al cumplimiento de la obligación de ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) del personal (artículo 8 ley 22.431) en los organismos públicos nacionales, incluidas las empresas y sociedades del estado;
- c) Impulsar que en las convenciones colectivas se incluyan reservas de puestos de trabajo para discapacitados en el sector privado.

ARTICULO 87. - Los empleadores que contraten trabajadores discapacitados por tiempo indeterminado gozarán de la exención prevista en el artículo 46 sobre dichos contratos por el período de un (1) año, independientemente de las que establecen las leyes 22 431 y 23.031.

ARTICULO 88. - Los empleadores que contraten un cuatro por ciento (4 %) o más de su personal con trabajadores discapacitados y deban emprender obras en sus establecimientos para suprimir las llamadas barreras arquitectónicas, gozarán de créditos especiales para la financiación de las mismas.

ARTICULO 89. - Los contratos de seguro de accidentes de trabajo no podrán discriminar ni en la prima ni en las condiciones, en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado.

Capítulo 4

Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales.

ARTICULO 90. - Se establecerán programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar su productividad y gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo.

Se considerarán como actividades informales, aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, o bien presenten otras características asimilables según lo establezca dicho consejo.

ARTICULO 91. - En estos programas se promoverán la pequeña empresa, microemprendimientos, modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.

ARTICULO 92. - Se establecerán para esta modalidad de generación de empleo, conjunta o alternativamente, las siguientes medidas de fomento, con los alcances que fije la reglamentación:

- a) Simplificación registral y administrativa;
- b) Asistencia técnica;
- c) Formación y reconversión profesional;
- d) Capacitación en gestión y asesoramiento gerencial;
- e) Constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito;
- f) Prioridad en el acceso a la modalidades de pago único de la prestación por desempleo prevista en el artículo 127.

ARTICULO 93. - Los proyectos que se incluyan en estos programas requerirán una declaración expresa de viabilidad económica formulada a partir de estudios técnicos específicos, por el MTySS.

ARTICULO 94. - El MTySS deberá constituir y mantener un banco de proyectos, definir los lineamientos básicos para su diseño y brindar asistencia técnica para su ejecución y evaluación.

Capítulo 5

Reestructuración productiva

ARTICULO 95. - El MTySS podrá declarar en situación de reestructuración productiva, de oficio o a petición de las partes interesadas, a las empresas públicas o mixtas, o sectores productivos privados, públicos o mixtos, cuando se encuentren o pudieren encontrarse afectados por reducciones significativas del empleo.

ARTICULO 96. - El MTySS en la resolución que declare la reestructuración productiva, convocará a la comisión negociadora del convenio colectivo aplicable para negociar sobre las siguientes materias:

- a) Un programa de gestión preventiva del desempleo en el sector;
- b) Las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo;
- c) Medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados.

La comisión negociadora se expedirá en un plazo de treinta (30) días, plazo que la autoridad de aplicación podrá prorrogar por un lapso que no exceda de treinta (30) días más.

El empleador no podrá adoptar medidas que afecten el empleo hasta que se expida la comisión o venzan los plazos previstos.

ARTICULO 97. - En los sectores declarados en situación de reestructuración productiva, el MTySS podrá:

- a) Constituir en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, una comisión técnica tripartita para realizar un estudio sobre la situación sectorial que permita conocer las posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas;
- b) Autorizar a las empresas no reestructuradas con establecimientos con más de veinticinco (25) trabajadores, la ampliación en un diez por ciento (10 %) del límite fijado en el artículo 34 de la presente ley para contratar trabajadores afectados por la reestructuración durante un plazo máximo de doce (12) meses, en la misma región de su residencia.
- c) Elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados.

Capítulo 6

Procedimiento preventivo de crisis de empresas

ARTICULO 98. - Con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas, que afecten a más del quince por ciento (15 %) de los trabajadores en empresas de menos de cuatrocientos (400) trabajadores; a más del diez por ciento (10 %) en empresas de entre cuatrocientos (400) y mil (1000) trabajadores; y a más del cinco por ciento (5 %) en empresas de más de mil (1000) trabajadores, deberá sustanciarse el procedimiento preventivo de crisis previsto en este capítulo.

ARTICULO 99. - El procedimiento de crisis se tramitará ante el MTySS, a instancia del empleador o de la asociación sindical de los trabajadores. En su presentación, el peticionante fundamentará su solicitud, ofreciendo todos los elementos probatorios que considere pertinentes.

ARTICULO 100. - Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de efectuada la presentación, el ministerio dará traslado a la otra parte, y citará al empleador y a la asociación sindical a una primera audiencia, dentro de los cinco (5) días.

ARTICULO 101. - En caso de no existir acuerdo en la audiencia prevista en el artículo anterior, se abrirá un período de negociación entre el empleador y la asociación sindical, el que tendrá una duración máxima de diez (10) días.

ARTICULO 102. - El MTySS, de oficio o a petición de parte podrá:

- a) Recabar informes aclaratorios o ampliatorios acerca de los fundamentos de la petición;
- b) Realizar investigaciones, pedir dictámenes y asesoramiento, y cualquier otra medida para mejor proveer.

ARTICULO 103. - Si las partes, dentro de los plazos previstos en este capítulo, arribaren a un acuerdo, lo elevarán al MTySS, quien dentro del plazo de diez (10) días podrá:

- a) Homologar el acuerdo con la misma eficacia que un convenio colectivo de trabajo;
- b) Rechazar el acuerdo mediante resolución fundada.

Vencido el plazo sin pronunciamiento administrativo, el acuerdo se tendrá por homologado.

ARTICULO 104. - A partir de la notificación, y hasta la conclusión del procedimiento de crisis, el empleador no podrá ejecutar las medidas objeto del procedimiento, ni los trabajadores ejercer la huelga u otras medidas de acción sindical.

La violación de esta norma por parte del empleador determinará que los trabajadores afectados mantengan su relación de trabajo y deba pagárseles los salarios caídos.

Si los trabajadores ejercieren la huelga u otras medidas de acción sindical, se aplicará lo previsto en la ley 14.786.

ARTICULO 105. - Vencidos los plazos previstos en este capítulo sin acuerdo de partes se dará por concluido el procedimiento de crisis.

Capítulo 7

Programas de emergencia ocupacional

ARTICULO 106. - El MTySS podrá declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas.

ARTICULO 107. - A efectos del artículo anterior se establece que:

- a) La declaración de la emergencia ocupacional podrá ser requerida por la autoridad local u organismo provincial competente o declarada de oficio por la autoridad de aplicación;
- b) Las causales de emergencia ocupacional mencionadas más arriba serán consideradas en cuanto tengan 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.

ARTICULO 108. - Los programas de emergencia ocupacional consistirán en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del estado nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, e intensivos en mano de obra, a través de la modalidad prevista en los artículos 43 a 46 de esta ley. En este supuesto, el plazo mínimo de contratación se reducirá a tres (3) meses, así como el de las renovaciones que se dispusieren.

ARTICULO 109. - Durante la vigencia de la emergencia, la autoridad de aplicación podrá habilitar las modalidades promovidas previstas en esta ley, mediante acto fundado. Esta habilitación concluirá al término del periodo por el cual fue declarada la emergencia ocupacional, manteniéndose los contratos promovidos vigentes, hasta la finalización de su plazo.

ARTICULO 110. - Los programas de emergencia ocupacional se ejecutarán en las zonas de emergencia más altamente pobladas dentro de la zona declarada en emergencia ocupacional y sus beneficiarios serán los residentes en las áreas más próximas a la ejecución de las obras, dándole prioridad a los trabajadores desocupados sin prestaciones por desempleo.

TITULO 4

De la protección de los trabajadores desempleados

Capítulo Unico

Sistema integral de prestaciones por desempleo

ARTICULO 111. - La protección que se instituye a través de la presente ley regirá en todo el territorio de la nación de conformidad con sus disposiciones y las normas reglamentarias que se dicten.

ARTICULO 112. - Las disposiciones de este título serán de aplicación a todos los trabajadores cuyo contrato de trabajo se rija por la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976). No será aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública Nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa.

El poder ejecutivo remitirá al Honorable Congreso de la Nación, dentro del plazo de noventa (90) días de promulgada la presente, un proyecto de ley que regulará el sistema de prestaciones por desempleo para los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción.

ARTICULO 113. - Para tener derecho a las prestaciones por desempleo los trabajadores deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Estar inscriptos en el Sistema Unico de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;
- c) Haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de doce (12) meses durante los tres (3) años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del Sistema Unico de Registro Laboral;
- d) Los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales ha-

bilitadas por la autoridad competente, tendrán un período de cotización mínimo de noventa (90) días durante los doce (12) meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;

e) No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas;

f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda.

ARTICULO 114. - Se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos:

a) Despido sin justa causa (artículo 245, ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976));

b) Despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador (artículo 247, ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976));

c) resolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa (artículos 242 y 246, ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976));

d) Extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo;

e) Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251, ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976));

f) Expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato;

g) Muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando éstas determinen la extinción del contrato;

h) No reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

Si hubiere duda sobre la existencia de relación laboral o la justa causa del despido se requerirá actuación administrativa del MTySS de la Nación, de los organismos provinciales o municipales del trabajo para que determinen sumariamente la verosimilitud de la situación invocada. Dicha actuación no podrá hacerse valer en juicio laboral.

ARTICULO 115. - La solicitud de la prestación deberá presentarse dentro del plazo de noventa (90) días a partir del cese de la relación laboral.

Si se presentare fuera del plazo, los días que excedan de aquél, serán descontados del total del período de prestación que le correspondiere.

ARTICULO 116. - La percepción de las prestaciones luego de presentada la solicitud, comenzará a partir del cumplimiento de un plazo de sesenta (60) días corridos que podrá ser reducido por el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

En los casos de trabajadores que hubieran percibido gratificaciones por cese de la relación laboral dentro de los seis (6) meses anteriores a la presentación de la solici-

tud de prestación por desempleo, el Consejo podrá establecer un período de espera diferenciado de hasta ciento veinte (120) días corridos.

ARTICULO 117. - El tiempo total de prestación estará en relación al período de cotización dentro de los tres (3) años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo con arreglo a la siguiente escala:

| Periodo de cotización | Duración de las prestaciones |
|-----------------------|------------------------------|
| De 12 a 23 meses | 4 meses |
| De 24 a 35 meses | 8 meses |
| De 36 meses | 12 meses |

Para los trabajadores eventuales comprendidos en el inciso d) del artículo 113, la duración de las prestaciones será de un (1) día por cada tres (3) de servicios prestados con cotización, computándose a ese efecto, exclusivamente, contrataciones superiores a treinta (30) días.

ARTICULO 118. - La cuantía de la prestación por desempleo para trabajadores convencionados o no convencionados será calculada como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis (6) meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo.

El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro (4) meses de la prestación será fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Del quinto (5) al octavo (8) mes la prestación será equivalente al ochenta y cinco por ciento (85 %) de la de los primeros cuatro (4) meses.

Del noveno (9) al duodécimo (12) mes la prestación será equivalente al setenta por ciento (70 %) de la de los primeros cuatro (4) meses.

En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo ni superior al máximo que a ese fin determine el mismo Consejo.

ARTICULO 119. - Las siguientes prestaciones formarán parte de la protección por desempleo:

- a) La prestación económica por desempleo, establecida en el artículo anterior;
- b) Prestaciones médico-asistenciales de acuerdo a lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661;
- c) Pago de las asignaciones familiares que correspondieren a cargo de las cajas de asignaciones y subsidios familiares;
- d) Cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales, con los alcances de los incisos a) y b) del artículo 12 de esta ley.

ARTICULO 120. - Los empleadores están obligados a:

- a) Efectuar las inscripciones del artículo 7 de esta ley;
- b) Ingresar sus contribuciones al Fondo Nacional del Empleo;
- c) Ingresar los aportes de los trabajadores al Fondo Nacional del Empleo como agente de retención responsable;
- d) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación, datos y certificaciones que reglamentariamente se determinen;
- e) Comprobar fehacientemente que el trabajador en el caso de que fuera perceptor de prestaciones por desempleo, hubiera cursado la correspondiente baja al momento de incorporarse a la empresa.

ARTICULO 121. - Los beneficiarios están obligados a:

- a) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación que reglamentariamente se determine, así como comunicar los cambios de domicilio o de residencia;
- b) Aceptar los empleos adecuados que le sean ofrecidos por el MTySS y asistir a las acciones de formación para las que sean convocados;
- c) Aceptar los controles que establezca la autoridad de aplicación;
- d) Solicitar la extinción o suspensión del pago de prestaciones por desempleo, al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo;
- e) Reintegrar los montos de prestaciones indebidamente percibidas de conformidad con los que determine la reglamentación;
- f) Declarar gratificaciones por cese de la relación laboral, correspondientes a los últimos seis (6) meses.

ARTICULO 122. - La percepción de las prestaciones se suspenderá cuando el beneficiario:

- a) No comparezca ante requerimiento de la autoridad de aplicación sin causa que lo justifique;
- b) No dé cumplimiento a las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y c) del artículo 121;
- c) Cumpla el servicio militar obligatorio salvo que tenga cargas de familia;
- d) Sea condenado penalmente con pena de privación de la libertad;
- e) Celebre contrato de trabajo de duración determinada por un plazo menor a doce (12) meses.

La suspensión de la prestación no afecta el período de prestación que le restaba percibir al beneficiario pudiendo reanudarse al finalizar la causa que le dio origen.

ARTICULO 123. - El derecho a la prestación se extinguirá en caso que el beneficiario quede comprendido en los siguientes supuestos:

- a) Haber agotado el plazo de duración de las prestaciones que le hubiere correspondido;
- b) Haber obtenido beneficios previsionales o prestaciones no contributivas;
- c) Haber celebrado contrato de trabajo por un plazo superior a doce (12) meses;
- d) Haber obtenido las prestaciones por desempleo mediante fraude, simulación o reticencia;
- e) Continuar percibiendo las prestaciones cuando correspondiere su suspensión;
- f) Incumplir las obligaciones establecidas en los incisos d) y e) del artículo 121;
- g) No haber declarado la percepción de gratificaciones por cese de la relación laboral correspondiente a los últimos seis (6) meses.
- h) Negarse reiteradamente a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la entidad de aplicación.

ARTICULO 124. - Las acciones u omisiones contrarias a las obligaciones dispuestas en el presente capítulo serán consideradas como infracciones y serán sancionadas conforme determine la reglamentación.

ARTICULO 125. - Las normas de procedimiento a aplicar serán las siguientes:

- a) La resolución de la autoridad de aplicación de reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo deberá fundarse y contra ella podrá interponerse reclamación administrativa o judicial;
- b) 1. Cuando la actuación administrativa sea denegada expresamente podrá interponerse recurso por ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, en el plazo de treinta (30) días siguientes a la fecha en que sea notificada la denegatoria;
2. Si no recae resolución expresa en la reclamación administrativa en el plazo de cuarenta y cinco (45) días de presentada, el interesado podrá requerir pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin emitir resolución, se considerará que existe silencio de la administración y quedará expedita la vía judicial;
- c) En todo lo no contemplado expresamente por esta ley, reglará supletoriamente la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos.

ARTICULO 126. - El MTySS como autoridad de aplicación de esta ley tendrá facultades para aumentar la duración de las prestaciones conforme a las disponibilidades financieras del sistema.

ARTICULO 127. - La reglamentación contemplará la modalidad de pago único de las prestaciones como medida de fomento del empleo, para beneficiarios que se constituyan como trabajadores asociados o miembros de cooperativas de trabajo existentes, a crear u otras formas jurídicas de trabajo asociado, en actividades productivas, en los términos que fije la misma.

TITULO 5

De los servicios de Formación de Empleo y de Estadísticas

Capítulo 1

Formación profesional para el empleo

ARTICULO 128. -El MTySS deberá elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar:

- a) Creación de empleo productivo;
- b) Reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados;
- c) Reasignación ocupacional derivada de las reformas del sector público y la reconversión productiva;
- d) El primer empleo de los jóvenes y su formación y perfeccionamiento laboral;
- e) Mejora de la productividad y transformación de las actividades informales.

ARTICULO 129. - Serán atribuciones del MTySS:

- a) Integrar la formación profesional para el empleo de la política nacional laboral;
- b) Coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provincial o municipal y del sector privado, a través de la celebración de convenios;
- c) Validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- d) Formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación.

Capítulo 2

Servicio de Empleo

ARTICULO 130. - El MTySS organizará y coordinará la Red de Servicios de empleo, gestionará los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo y llevará el registro de trabajadores desocupados.

ARTICULO 131. - La Red de Servicios de Empleo tendrá como función la coordinación de la gestión operativa de los Servicios de Empleo a fin de garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector.

ARTICULO 132. - Las provincias podrán integrarse a la Red de Servicios de Empleo por medio de convenios con el MTySS, por los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios.

Asimismo, el MTySS promoverá la integración a la Red de Servicios de empleo de las organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro.

Capítulo 3

Estadísticas laborales

ARTICULO 133. - El MTySS diseñará y ejecutará programas de estadísticas e información laboral, los que deberán coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística y Censos e integrarse al Sistema Estadístico Nacional, según la ley 17.622.

A tales fines:

- a) Elaborará encuestas e investigaciones sobre relaciones laborales;
- b) Organizará un banco de datos;
- c) Intervendrá en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realicen los organismos oficiales en lo referente al empleo, la formación profesional, los ingresos y la productividad.

ARTICULO 134. - El MTySS suministrará al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil la información necesaria para cumplir lo dispuesto por el artículo 135 de esta ley, y coordinará con el Instituto Nacional de Estadística y Censos el seguimiento de los precios y la valorización mensual de la canasta básica.

TITULO 6

Del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil

Capítulo único

ARTICULO 135. - Créase el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil con las siguientes funciones:

- a) Determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil;
- b) Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y el porcentaje previsto en el artículo 118 correspondiente a los primeros cuatro meses de la prestación por desempleo;
- c) Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil;
- d) Constituir, en su caso, las comisiones técnicas tripartitas sectoriales referidas en el artículo 97, inciso a);
- e) Fijar las pautas de delimitación de actividades informales de conformidad con el artículo 90 de esta ley;
- f) Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional;
- g) Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

ARTICULO 136. - El Consejo estará integrado por dieciséis (16) representantes de los empleadores y dieciséis (16) de los trabajadores, que serán ad-honorem y designados por el poder ejecutivo y por un presidente designado por el MTySS y durarán cuatro (4) años en sus funciones.

La representación de los empleadores estará integrada por dos (2) del estado nacional en su rol de empleador, dos (2) de las provincias que adhieran al régimen del presente título, en igual carácter, y doce (12) de los empleadores del sector privado de las distintas ramas de actividad propuestos por sus organizaciones más representativas.

La representación de los trabajadores estará integrada de modo tal que incluya a los trabajadores del sector privado y del sector público de las distintas ramas de actividad, a propuesta de la central de trabajadores con personería gremial.

ARTICULO 137. - Las decisiones del Consejo serán tomadas por mayoría de dos tercios. En caso de no lograrse ésta al término de dos (2) sesiones, su presidente laudará respecto de los puntos en controversia.

ARTICULO 138. - A petición de cualquiera de los sectores representados en el Consejo, se podrá modificar el monto del salario mínimo, vital y móvil establecido.

TITULO 7

El salario mínimo, vital y móvil

Capitulo Unico

ARTICULO 139. - El salario mínimo, vital y móvil garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y previsto por el artículo 116 de la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976) será determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos.

ARTICULO 140. - Todos los trabajadores comprendidos en la ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976), de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el estado nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley.

ARTICULO 141. - El salario mínimo vital y móvil no podrá ser tomado como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún otro instituto legal o convencional.

ARTICULO 142. - El salario mínimo, vital y móvil tendrá vigencia y será de aplicación obligatoria a partir del primer día del mes siguiente de la publicación. Excepcionalmente, se podrá disponer que la modificación entre en vigencia y surta efecto a partir del día siguiente de su publicación.

En todos los casos, dentro de los tres (3) días de haberse tomado la decisión deberá publicarse por un día en el Boletín Oficial o en otros órganos periodísticos que garanticen una satisfactoria divulgación y certeza sobre la autenticidad de su texto.

TÍTULO 8

Capítulo 1

Del financiamiento

ARTICULO 143. - Créase el Fondo Nacional del Empleo, con el objeto de proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley.

ARTICULO 144. - El Fondo Nacional del Empleo se constituirá con recursos de dos tipos distintos:

- a) Aportes y contribuciones establecidos en el artículo 145, inciso a), a fin de que el Fondo financie el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo;
- b) Los recursos previstos en los incisos b) y c) del artículo siguiente, a fin de que el fondo financie programas y proyectos tendientes a la generación de empleo productivo y los servicios administrativos, de formación y de empleo encomendados al MTySS.

ARTICULO 145.- Los recursos destinados al Fondo Nacional del Empleo son los siguientes:

a) Aportes y contribuciones:

1. Uno y medio (1,5) punto porcentual de la contribución a las cajas de subsidios y asignaciones familiares según lo establecido en el artículo 146 de la presente ley.
2. Una contribución del tres por ciento (3 %) del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas.
3. Una contribución del medio por ciento (0,5 %) de las remuneraciones sujetas a las contribuciones profesionales, a cargo del empleador privado.
4. Un aporte del medio por ciento (0,5 %) de las remuneraciones sujetas a aportes provisionales a cargo del trabajador.

Los empleadores y trabajadores amparados por el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción, Quedaran eximidos de las contribuciones y aportes previstos en los incisos 3) y 4) del presente artículo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 112, segundo párrafo de esta ley;

b) Aportes del estado:

1. Las partidas que asigne anualmente la ley de Presupuesto.
2. Los recursos que aporten las provincias y, en su caso, los municipios, en virtud de los convenios celebrados para la instrumentación de la presente ley.

c) Otros recursos:

1. Donaciones, legados, subsidios y subvenciones y todo ingreso compatible con la naturaleza y fines del fondo.
2. Las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al fondo por cualquier concepto.

3. Las actualizaciones, intereses, cargos o multas originados en infracciones a las normas de la presente ley.

4. Los saldos no utilizados de ejercicios anteriores.

5. Los recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleo y de formación profesional, previstas en la presente ley.

ARTICULO 146.-Sustitúyese el artículo 23 de la ley 18017, modificado por la ley 23568, por el siguiente:

“Artículo 23.- Fijase como aporte obligatorio de los empleadores comprendidos en el ámbito de la Caja de Subsidios Familiares de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria y la Caja de Asignaciones Familiares para el personal de la ESTIBA, Fluviales y de la Industria Naval, el nueve por ciento (9 %) sobre el total de las remuneraciones incluido el sueldo anual complementario. De ese nueve por ciento (9 %) uno y medio punto (1,50) porcentuales serán destinados al Fondo Nacional del Empleo, y los siete y medio puntos (7,50) porcentuales restantes a la correspondiente Caja de Asignaciones Familiares”.

ARTICULO 147.- La recaudación de los aportes y contribuciones previstas en el artículo 145, será efectividad a través de las Cajas de Subsidio y Asignaciones Familiares, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, las que tendrán las mismas facultades con respecto al cobro de los aportes de los aportes y contribuciones del Fondo Nacional del Empleo que las que confieren las leyes 18017, 22161 y concordantes.

ARTICULO 148.- Las Cajas de Subsidios Familiares transferirán a la cuenta del Fondo Nacional del Empleo en el plazo de cinco (5) días de su recaudación las sumas percibidas conforme a lo dispuesto por los artículos 145 y 146.

ARTICULO 149. - El Fondo Nacional del Empleo creado por la presente ley se constituirá como Cuenta Especial presupuestaria en jurisdicción del MTySS.

Las sumas recaudadas para el fondo Nacional del Empleo no podrán destinarse a otro fin que el expresamente dispuesto en esta ley.

Capítulo 2

Administración y gestión del Fondo Nacional del Empleo.

ARTICULO 150.- El MTySS tendrá a su cargo la administración y gestión del Fondo Nacional del Empleo.

El pago de las prestaciones, la recaudación de los aportes y contribución y su control estarán a cargo de las cajas de asignaciones y subsidios familiares, conforme lo determine la reglamentación, que deberá dictarse en el plazo de sesenta (60) días.

TITULO 9

Organismo de Contralor

Capítulo único

ARTICULO 151. - Créase una Comisión Bicameral integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Diputados la que tendrá por función supervisar el cumplimiento de la presente ley, quedando facultada para requerir todo tipo de información de los organismos gestores y de la autoridad de aplicación de la misma.

La Comisión estará integrada por el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del senado de la nación y el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma Cámara, y los Presidentes de las Comisiones de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

TITULO 10

Prestación Transitoria por Desempleo

Capítulo único

ARTICULO 152.- Institúyese una prestación por desempleo con carácter transitorio hasta tanto comience a efectivizarse el beneficio establecido en el título IV de esta ley. Los requisitos, plazos, montos y demás condiciones serán establecidos por la reglamentación que se dictará e implementará dentro de los sesenta (60) días de sancionada la presente.

El pago de esta prestación deberá comenzar a realizarse en un plazo no mayor de noventa (90) días de sancionada la presente ley.

Dicha prestación se financiará con los recursos establecidos en los artículos 144 y 145 de esta ley y será gestionada con intervención de las cajas de subsidios y asignaciones familiares

TITULO 11

Indemnización por despido injustificado.

Capítulo Único

ARTICULO 153- Sustitúyese el artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) por el siguiente:

“Artículo 245- Indemnización por antigüedad o despido. En los casos de despido dispuesto por el empleado sin justa causa, habiendo o no mediado por aviso, este deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un mes (1)de sueldo por cada año de servicio o fracción que no supere los tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual, percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si este fuera menor.

Dicha base no podrá exceder el equivalente de tres (3) veces el importe mensual de la suma que resulta del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador al momento del despido por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad. Al MTySS le corresponderá fijar y publicar el monto que corresponda juntamente con las escalas salariales de cada convenio colectivo de trabajo.

Para aquellos trabajadores no amparados por convenios colectivos de trabajo el tope establecido en el párrafo anterior será el que corresponda al convenio de actividad aplicable al establecimiento donde preste servicio o al convenio más favorable, en el caso de que hubiera mas de uno.

Para aquellos trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones variables será de aplicación el convenio de la actividad a la que pertenezcan o aquel que se aplique en la empresa o establecimiento donde preste servicios, si este fuere mas favorable.

El importe de esta indemnización en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) meses del sueldo calculados en base al sistema del primer párrafo”.

ARTICULO 154.-Derógase el artículo 48 de la ley 23.697 de emergencia económica, y el artículo 19 de la ley 23.769.

ARTICULO 155.-Sustitúyese el Inciso a) del artículo 76 de la ley 22.248 por el siguiente:

Artículo 76: inciso a): Un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual normal y habitual percibida durante el último año o durante el plazo de prestación de servicios si este fuera menor. Dicha base no podrá exceder de tres (3) veces el importe mensual de la suma que resulta del promedio de todas las remuneraciones fijadas por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y vigentes a la fecha de despido. Dicha comisión deberá fijar y publicar el monto que corresponda juntamente con las escalas salariales. El importe de esta indemnización en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) meses, de sueldo, calculados en base al sistema del primer párrafo.

TITULO 12

Disposiciones Transitorias

Capítulo único

ARTICULO 156.-Los aportes y contribuciones establecidos por el título VIII de la presente ley serán exigibles a partir de los sueldos devengados desde el primer día del mes siguiente al de vigencia de la presente ley.

ARTICULO 157.-El Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo comenzará a efectivizar las prestaciones enunciadas en el Título IV, capítulo 1 a los ciento ochenta (180) días de dictada la presente ley. El requisito previsto en el inciso c) del artículo 113 podrá ser acreditado conforme lo establezca la reglamentación.

ARTICULO 158. -Facúltase al poder ejecutivo Nacional para gestionar con los gobiernos provinciales la firma de convenios y acuerdos necesarios para la ejecución de esta ley.

ARTICULO 159.-Derógase toda disposición que se oponga a la presente ley.

ARTICULO 160.-Comuníquese al Poder Ejecutivo. -ALBERTO R PIERRI.-LUIS A. J. BRASES CO. -Esther H. Pereyra Arandía de Perez Pardo.-Mario D. Fasal.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE CONGRESO ARGENTINO. EN BUENOS AIRES, A LOS TRECE DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.



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