

# Empleo, desempleo & políticas de empleo

Políticas públicas  
de empleo II (1999-2002)

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

Nº6/SEGUNDO TRIMESTRE 2011

# Empleo, desempleo & políticas de empleo

## Políticas públicas de empleo II (1999-2002)

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

6

## 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](mailto: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 II (1999-2002)

## TABLA DE CONTENIDOS

- I. Introducción, 5
- 2. Políticas nacionales de empleo, 6
  - 2.1. Políticas nacionales de empleo ejecutadas durante el gobierno de De la Rúa, 6
    - Programa de emergencia laboral - PEL, 6
    - Programa emplear- PyME, 10
    - Programa nosotras, 11
    - Programa Fomujer, 12
    - Programa de desarrollo del empleo local III, IV y V, 14
    - Programa especial de capacitación laboral, 15
    - Programa crear trabajo, 16
    - Programa Banco Nación, 20
    - Programas e instrumentos nacionales de apoyo a las PyMEs, 20
    - Programa de capacitación sectorial, 21
    - Programa Redes, 24
  - 2.2. Situación de los programas de empleo durante el 2001, 26
  - 2.3. Políticas Nacionales de Empleo puestas en marcha desde diciembre de 2001, 29
- 3. Conclusiones, 30
- Bibliografía, 31
- Anexo, 32



# Políticas públicas de empleo II (1999-2002)

## I. Introducción

Nos proponemos aquí presentar una descripción de las políticas de empleo en el nivel nacional desde la asunción de la presidencia de la nación por el Dr. Fernando De la Rúa en diciembre de 1999, hasta mayo de 2002.

La situación laboral del país resultó duramente afectada por las consecuencias de la crisis económica que atravesó el país desde mediados de 1998. El proceso recesivo tuvo como consecuencia más visible el crecimiento de la desocupación; el constante deterioro de la oferta del mercado de trabajo se correlacionó con el crecimiento de la pobreza y con el fuerte aumento de la indigencia. Esto impactó en los sectores medios y medios bajos debido al deterioro de los ingresos familiares, generándose un fenómeno que se conoció como “nuevos pobres”.

A precios constantes, la caída del PIB fue importante (cerca del 13% entre comienzos de 1998 y 2001) y afectó, en primera instancia, a la demanda de puestos de trabajo (en el período analizado, la tasa de empleo cayó 0,6 puntos porcentuales). La contracción del empleo obligó a una porción significativa de la población económicamente activa con problemas laborales a aceptar puestos de trabajo de menor calidad con tal de percibir un ingreso que permitiera la subsistencia.<sup>1</sup>

El desempleo oculto por el efecto “desaliento” en las personas que desisten de la búsqueda de empleo fue el resultado del estancamiento en la PEA. Para finales de la década, 4 millones de personas estaban fuera del empleo pleno de 35 o más horas semanales<sup>2</sup> y el desempleo se podía considerar de tipo estructural.

El alto número de trabajadores en negro, de autónomos con baja capacidad de contribución, de personal doméstico, los subempleados y desocupados, cuya cantidad superó ampliamente a la de registrados, implicó fuertes límites para los aportes previsionales; y consiguientes coberturas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, de Riesgos de Trabajo, de Asignaciones Fami-

1 INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

2 Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTEyFRH) n° 23/99 .

liars, del subsidio de desempleo, el sistema de obligaciones sociales y el PAMI. Esto obligó al Estado a financiar el déficit previsional vía impuestos, a modificar el sistema de obras sociales y a implementar políticas sociales, entre otras medidas.

Asimismo, la evolución en las prestaciones y los montos de los programas de empleo empezaron a disminuir a partir de 1999. Esta merma se debió en gran parte a la insuficiencia de fondos disponibles para su continuidad.

## **2. Políticas nacionales de empleo**

### **2.1. Políticas nacionales de empleo ejecutadas durante el gobierno de De la Rúa**

En octubre de 1999 se realizaron las elecciones presidenciales y ganó una Alianza compuesta por partidos opositores al gobierno anterior. Asumió como ministro de Trabajo de la nación Alberto Flamarique. Desde los distintos ministerios y organismos del estado se crearon diferentes programas para combatir la desocupación y resolver los problemas de empleo.

#### ***Programa de emergencia laboral - PEL***

El 30 de diciembre de 1999 se creó el programa de emergencia laboral (PEL), con el objetivo de afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional<sup>3</sup>.

Dentro de este programa, un subprograma, denominado *desarrollo comunitario* tuvo como objetivo la búsqueda de la inserción especialmente de mujeres mediante proyectos tendientes al desarrollo y promoción social.

Los beneficiarios debían dedicarse en forma exclusiva a tareas durante seis horas diarias, equivalente a ciento treinta y dos horas mensuales percibiendo una ayuda económica no remunerativa de \$ 160 a cargo del MTEyFRH. Estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud estaba a cargo de los organismos responsables. La selección la realizaba el ministerio, a través de las oficinas públicas y/o privadas sin fines de lucro, pertenecientes a la Red de Oficinas de Empleo.

3 Coordinación de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Formación de Recursos Humanos.

Los beneficiarios eran desocupados, de baja calificación, mayores de 18 años, que percibieran prestaciones previsionales o seguro de desempleo, pero sólo un integrante por grupo familiar.

Los ejecutores eran organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y ONGs sin fines de lucro con personería jurídica.

Hubo dos líneas de proyectos dentro del subprograma:

**Línea A:** dedicada a proyectos que desarrollaban las siguientes tipologías:

*Producción y distribución de servicios y bienes*

Los proyectos contemplaban la atención directa a población de escasos recursos mediante comedores, reciclado de ropa, reparación y reciclado de muebles. Lo producido debía destinarse a organismos públicos o instituciones sin fines de lucro, que atendieran a la población de recursos escasos.

Los requisitos técnico/jurídicos necesarios eran la presentación de la trayectoria del organismo responsable en actividades iguales o conexas en la localización propuesta, para los proyectos de comedores, descripción de normas de higiene en memoria descriptiva y por último detallar en dicha memoria la obtención de insumos.

*Servicios de promoción sanitaria.*

Proyectos donde se desarrollaban tareas de promoción de la atención primaria de la salud. Se ejecutaban en barrios y debían incluir visitas domiciliarias y/o colaboración con el agente sanitario local.

Había servicios auxiliares para promoción de atención primaria de salud materno-infantil, que se dividían en 3 clases:

1. Control de embarazos y puerperio, promoción de lactancia y seguimiento de desarrollo y relevamiento de nacimientos.
2. Planificación familiar.
3. Prevención de enfermedades endémicas, como el chagas, cólera y dengue.

La duración era de seis meses y le capacitación inicial de dos meses.

Esta línea contaba con un componente de capacitación. Sus contenidos básicos se podían clasificar de la siguiente manera:

- Componente de lecto/escritura: comprensión de textos generales vinculados con las actividades y redacción de comunicaciones sencillas.

- Componente de matemática básica: operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales, sistemas de pesos y medidas, cálculos elementales, geometría y cálculo de superficies y volúmenes.
- Componentes específicos: utilización de utensilios y herramientas según actividad, normas de higiene, seguridad en el trabajo
- Gestión de recursos: planificación y ejecución diaria junto con la orientación para el empleo y auto empleo.

**Línea B:** los proyectos desarrollaban las siguientes tipologías:

*Atención de grupos vulnerables*

Contemplaban el cuidado, acompañamiento y actividades para la población en situación de riesgo o vulnerabilidad. La cantidad de beneficiarios iba entre diez y veinte; y la duración de los proyectos, desde cuatro a seis meses.

Existía una evaluación de los beneficiarios sobre sus capacidades para hacer por sí mismos las actividades previstas en la capacitación.

*Refacción de espacios públicos*

Proyectos que se llevaban a cabo en organismos públicos o sin fines de lucro tales como escuelas, comedores, guarderías, geriátricos, hospitales, centros de salud, jardines maternos y centros comunitarios que atendían población de recursos escasos. La cantidad de beneficiarios, mínimo diez y máximo veinte. La duración, de cuatro a seis meses.

Para ambas líneas los proyectos debían incorporar a un 60% de mujeres, comprender actividades que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar componentes de capacitación laboral, adecuar el cronograma de las acciones, en un tiempo no inferior a tres ni superior a seis meses, identificarse con un nombre asociado a la actividad y presentarse y ejecutarse conforme a lo establecido por el plan.

Los proyectos tenían que aprobar una evaluación de viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y social.

Los que contaban con un dictamen favorable eran calificados según los siguientes criterios de priorización:

- Nivel de pobreza focalizando localidades con necesidades básicas insatisfechas.
- Cobertura de la población neta del sub programa.
- Calidad y pertinencia del proyecto.

- Tipologías.
- Selección de beneficiarios.
- Participación en un programa nacional.

Se conformó una Unidad Provincial del Programa (UPP) por cada jurisdicción, la que estaba constituida por actores sociales, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) y representantes de la secretaría de Empleo del nivel central. Sus funciones eran asegurar la difusión del sub programa, definir prioridades de tipologías, evaluar el impacto en la provincia y sugerir modificaciones de acuerdo con la evaluación.

El presupuesto ejecutado durante el año 2000 fue de \$ 64.548.760 y se financiaba con fondos del Tesoro Nacional. Esa suma fue utilizada para cubrir a 116.308 beneficiarios.<sup>4</sup>

En el cuadro N°1 se muestran los montos de este programa entre 2001 y 2003, en miles de pesos.

**Cuadro N°1.** Montos ejecutados en miles de pesos del PEL entre el año 2001 y 2003

Programa	2001	2002	2003
Programa de emergencia laboral (PEL)	13.419,42	185.217,64	36,45
PEL - Desarrollo comunitario	50.448,28	3.388,32	15,96
PEL - Desarrollo comunitario	-	5.001,40	11,73
PEPL "Consortios Productivo Locales"	1.059,16	0,80	-
PEL - Desarrollo comunitario	5.902,70	536,31	6,48
PEPL "Autoempleo"	2.021,17	2,52	-
Total	72.850,73	194.146,99	70,62

Fuente: elaboración propia en base a MTySS. Secretaría de Empleo.

En el cuadro N°1 se puede observar que los montos ejecutados aumentaron más de un 100% del año 2001 al 2002 y luego en el 2003 se redujeron mucho como consecuencia de la creación en enero del programa de empleo comunitario (PEC) que reemplazó al PEL.

4 Resolución del MTyFRH n° 127/00.

### ***Programa emplear- PyME***

El programa de apoyo al empleo en PyMEs se creó con el objetivo de apoyar activamente la creación de empleo estable y formal en PyMEs dedicadas a la producción de manufacturas.<sup>5</sup>

Este programa dependía de partidas presupuestarias y de préstamos otorgados por organismos internacionales y podía extinguirse sin necesidad de invocación de causa y sin generar derecho de indemnización. El crédito asignado fue de \$12.000.000.<sup>6</sup>

Podían ser beneficiarios las empresas cuyo plantel no excediera los 50 trabajadores y que no hubieran despedido sin justa causa a más del 15% del plantel total; mantenían el incremento de su plantel total con respecto al promedio del año 1999 y también las empresas nuevas de hasta 50 trabajadores y empresas que habían contratado desempleados durante 1999. Debían cumplir los beneficiarios con algunos de los siguientes requisitos: 40 o más años de edad ser jefes/as de hogar con tres o más hijos menores de 18 años a su cargo, jóvenes de hasta 25 años con previa experiencia laboral y que hubieran sido beneficiarios del programa Trabajar como mínimo un año.

Se abonaba mensualmente al empleador \$100 por las nuevas relaciones de trabajo desde marzo de 2000 a marzo de 2001.

La reglamentación, ejecución y difusión estaba a cargo de la secretaría de Empleo. Cuando se verificaban irregularidades por parte de la empresa, la secretaría de Empleo podía interrumpir su aplicación y aplicaba sanciones tales como:

- Apercibimiento.
- Multa de \$20 a \$5000.
- Inhabilitación temporaria para ser beneficiario del programa.
- Inhabilitación permanente para ser beneficiario de cualquier programa dentro del ámbito de la secretaria de Empleo.

La relación laboral podía ser por tiempo indeterminado, continua o permanente, de jornada completa y registrada de conformidad con la ley de Empleo 24.013

5 Resolución del MTyFRH n° 56/00.

6 Dirección Nacional de la Mujer.

## ***Programa nosotras***

Fue un programa diseñado por el ministerio de Desarrollo Social de la nación que se inició en enero del 2000, con el objetivo de ofrecer a mujeres, especialmente a las jefas de hogar en situación de riesgo y vulnerabilidad social, una acción organizada y sistemática que les permitiera apropiarse de conocimientos específicos para mejorar sus condiciones de vida mediante un acceso más calificado al mundo laboral y una mejor participación en la vida comunitaria.

Se enumeran sus objetivos específicos:

- Fomentar y apoyar procesos de autogestión orientados a incentivar en las destinatarias el desarrollo de iniciativas que implicaran una mejora de su calidad de vida.
- Estimular la participación de la mujer en el desarrollo de nuevas opciones generadoras de empleos e ingresos.
- Apoyar la constitución, ampliación y consolidación de redes sociales.
- Relevar, procesar y difundir información estadística, análisis e interpretación de datos referidos a la situación social de mujeres de sectores urbanos de bajos ingresos en las áreas donde se implementaba el programa.

Los servicios que brindaba eran la capacitación a mujeres en situación de riesgo y vulnerabilidad social ya fuera del ámbito urbano como rural.

Y las acciones desarrolladas:

Año 2000 (junio - diciembre): experiencia piloto llevada a cabo en localidades de las provincias de Formosa y Entre Ríos donde se realizaron 39 cursos de informática básica, 40 talleres sobre diferentes problemáticas de la mujer y la temática de género y 4 seminarios provinciales itinerantes sobre el tema general “la mujer y el desarrollo social”.

Como resultado de estas actividades fueron capacitadas 2.017 beneficiarias pertenecientes a 56 organizaciones no gubernamentales.

Año 2001: en ese año, los cursos de capacitación se agruparon en tres módulos:

- *Nosotras*: cursos de informática.
- *Nosotras emprendedoras*: grupos de mujeres asociadas para producir. Capacitación y sensibilización en temas laborales y económicos con enfoque de género e instrucción básica en gestión empresarial.

- *Nosotras organizadas*: cursos y talleres de sensibilización en temas sociales con enfoque de género; capacitación para animadoras comunitarias en constitución y, gestión en organizaciones de base (fortalecimiento institucional).

Otros programas de la dirección nacional de la mujer fueron: el *proyecto Formosa/2000*, cuyos objetivos generales eran ofrecer a las mujeres beneficiarias, sobre todo a jefas de hogar, una acción organizada, sistemática y evaluable en sus limitaciones y alcances, que les permitiera apropiarse de conocimientos específicos contribuyendo así a mejorar sus condiciones de vida tanto a través de un acceso más calificado al mundo laboral como a una mayor y mejor participación en la vida comunitaria; además canalizaba las demandas de las mujeres brindando la información y los servicios sociales que se dispusieran.

Entre los objetivos específicos estaban el de fomentar y apoyar procesos de autogestión orientados a incentivar en las destinatarias el desarrollo de iniciativas que implicaran una mejora de su calidad de vida; estimularan la participación de la mujer en el desarrollo de nuevas opciones generadoras de empleos e ingresos; apoyaran la constitución, ampliación y consolidación de redes sociales; y por último relevaran, procesaran y difundieran información estadística, análisis e interpretación de datos referidos a la situación social de mujeres de sectores de bajos ingresos en las áreas donde se implementaba el programa.

Por otro lado, se puso en marcha el *proyecto Sacanta* en Córdoba, una “huerta rural comunitaria” que propendía a elevar la autoestima de la mujer de campo al aprender los beneficios del trabajo grupal, insertándose de una manera activa y participativa en la sociedad urbana; y que estas mujeres pudieran convertirse en sostenes de la economía del hogar.

Por último, el *proyecto Ayacucho* (Buenos Aires), que tuvo como objetivo generar una nueva alternativa laboral y nucleaba a mujeres de bajos recursos, apuntaba al desarrollo de aptitudes personales y sociales con el fin principal de enseñarles a elaborar alimentos con técnicas artesanales.

### ***Programa Fomujer***

El programa de fortalecimiento institucional para la formación técnica y profesional de mujeres de bajos ingresos, fue realizado por el ministerio de Desarrollo de la nación en enero del 2000.

Estaba orientado a contribuir con el aumento de la productividad y de las oportunidades de empleo en las mujeres de bajos ingresos a través de la formación profesional. Y tenían la finalidad de apoyar al desarrollo y colaborar con el proceso de reducción de la pobreza. A su vez los objetivos específicos fueron generar condiciones favorables para la participación igualitaria de las mujeres en la formación técnica y profesional, elevar el nivel técnico así como la gama de opciones de capacitación que se ofrecía a las trabajadoras.

La cobertura territorial abarcaba La Puna (Jujuy), gran Mendoza (Mendoza), Córdoba y valle de Punilla y Partidos de zona sur y oeste del gran Buenos Aires.

El programa fue una intervención de carácter piloto que contemplaba las siguientes líneas:

a) Diseño, revisión y actualización de perfiles, currículas, materiales didácticos, metodologías y prácticas docentes en especialidades de oficios con perspectivas de inserción laboral y enfoque de género.

La actualización de la oferta formativa desde el enfoque de competencias facilitaba la habilitación de trabajadoras/es para el desempeño en campos ocupacionales diversos. La actualización de la oferta contemplaba el trabajo sobre saberes y habilidades básicas (lecto escritura, habilidades comunicacionales, manejo de operaciones matemáticas). También incluyó la incorporación de competencias transversales vinculadas al ejercicio de la empleabilidad y la ciudadanía, tendiendo a remover obstáculos ligados con las marcas de género impuestas en las relaciones sociales que se establecen en el mercado de trabajo.

b) Vinculación con actores del mundo del trabajo que facilitarían la determinación de necesidades de formación, la adecuación de perfiles y currículas y las prácticas de formación.

c) Inclusión de instancias de orientación laboral y profesional, contribuyendo a la construcción de un proyecto profesional-ocupacional. Brindaba herramientas para la búsqueda de empleo, así como información sobre el mercado de trabajo.

La implementación de estrategias institucionales complementarias a la formación y compensatorias con relación a las necesidades y demanda de la población objetivo.

El programa contaba con el apoyo de un Consejo Asesor Nacional, de carácter consultivo e integrado por representantes sectoriales y especialistas, co-

mités locales en las zonas de localización de las acciones cuya función fuera definir perfiles ocupacionales y la revisión de la oferta formativa objeto de experimentación en el marco del programa; promoción de las acciones y sensibilización en las temáticas abordadas; y ONGs que participaran en el programa en instancias puntuales, brindando servicios profesionales vinculados con asistencia técnica en materia de estrategias de convocatoria, orientación laboral y seguimiento de la población participante.

Formaba parte de una iniciativa regional del BID, con la participación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT.

El financiamiento estaba integrado en un 60 % por el BID - FOMIN y en un 40 % con fondos de la contraparte nacional. El programa ejecutó para el año 2000 la suma de 196.900 pesos, contando con un presupuesto total de 1.753.000 pesos para tres años de ejecución.<sup>7</sup> Este programa estuvo vigente hasta diciembre de 2002.

### ***Programa de desarrollo del empleo local III, IV y V***

El programa desarrollo del empleo local III se inició en febrero de 2000 con el objetivo de brindar ocupación transitoria y capacitación laboral a trabajadores desocupados con baja calificación laboral a través de proyectos de infraestructura económica y social que contribuyeran al desarrollo de las comunidades y a la empleabilidad de los/as trabajadoras/es. Se buscó que participaran activamente las provincias, municipios y ONGs sin fines de lucro para generar proyectos que contribuyeran a atender a la población en situación de desempleo; y ocupación transitoria con una bonificación no remunerativa a varones y mujeres en municipios.

Consistían en realizar obras y servicios de utilidad pública y social, intensivos en mano de obra. No podían presentarse aquellos cuyas únicas actividades fueran tareas administrativas o acciones de capacitación. El monto de la ayuda económica no remunerativa individual y mensual iba desde \$150 hasta \$200, para los proyectos de dedicación completa, y desde \$100 hasta \$140 para los de dedicación parcial.

El organismo responsable tenía a su cargo la provisión de los insumos y herramientas necesarios para su ejecución, así como la capacitación a los/as be-

7 Resolución del MTySS n° 37/2001.

beneficiarios/as acorde a las tareas que realizaran en el proyecto; también debía garantizarles la cobertura de salud durante el plazo de vigencia.

El financiamiento del programa era de exclusiva responsabilidad de los organismos ejecutores de proyectos (municipios, organismos públicos provinciales y asociaciones no gubernamentales).

Al finalizar el año 2000 se decidió continuar con el programa, dadas las necesidades laborales y el 2 de febrero de 2001 se creó el programa desarrollo del empleo local IV, con iguales objetivos que en su fase III, pero orientado a brindar ocupación transitoria en las zonas de mayor vulnerabilidad social a trabajadores desocupados.<sup>8</sup>

Dada la repercusión alcanzada por el programa en su fase IV en 2002 se decidió continuar con acciones en ese sentido, y entonces se creó el programa de desarrollo del empleo local V con iguales objetivos que su antecesor.<sup>9</sup>

Los beneficiarios eran desocupados de ambos sexos mayores de 18 años, jefas/es de hogar que no estuvieran recibiendo el seguro de desempleo ni participando de otro programa. Los beneficiarios debían realizar jornadas de hasta 132 horas mensuales para los proyectos de dedicación completa y 66 para los de dedicación parcial.

La vigencia del programa era hasta el 31 de diciembre de 2002 pero se extendió hasta el 31/12 del 2003;<sup>10</sup> y luego se prorrogó hasta finalizar 2004<sup>11</sup>. En 2005 se extendió la vigencia hasta diciembre de ese año y finalmente se decidió que continuara hasta el 31 de diciembre del 2006 con igual normativa salvo el monto de ayuda que se modificó entre \$150 y \$250 para los proyectos de dedicación completa y entre \$120 y \$170 para los de dedicación parcial.<sup>12</sup>

### ***Programa especial de capacitación laboral***

Este programa fue creado por la resolución 289 del MTEyFRH, con fecha 5 de julio de 2000. Su objetivo fue contemplar el desarrollo de proyectos para la calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo, de trabajadores afectados por crisis productivas

8 Resolución del MtySS n° 192/02.

9 Resolución del MTySS n° 5/03.

10 Resolución del MTySS n° 55/04.

11 Resolución del MTEySS n° 988/04.

12 Resolución del MTEyFRH n° 521/00

regionales o para el desarrollo de iniciativas productivas o de servicios innovadores o que respondieran a especificidades locales y regionales.

Estaba dirigido a trabajadores ocupados con riesgo de pérdida de empleo, que requerían capacitación laboral para mantenerse en los puestos de trabajo, desocupados en general, trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o de emergencia laboral y desocupados jóvenes recién egresados del sistema educativo formal público, que solicitaban capacitación laboral para ingresar por primera vez al mercado de trabajo.

Las acciones de capacitación tenían lugar mediante la suscripción de convenios con las entidades participantes, y/o mediante la presentación de proyectos. Estos no podían exceder el monto de \$ 60.000, salvo que la secretaria de Empleo contemplara situaciones emergentes de la coyuntura que justificaran una asignación mayor.

Los fondos asignados al programa eran destinados al pago de los costos de ejecución de las acciones de capacitación y becas para los beneficiarios desocupados que no percibían seguro de desempleo, prestaciones de la seguridad social, ni ninguna de las prestaciones otorgadas a los participantes de los programas de empleo y capacitación laboral.

La secretaria de Empleo reglamentaba la operatoria de los proyectos, firmaba los convenios y fijaba las pautas, mecanismos e instrumentos para la presentación, evaluación, ejecución, seguimiento y supervisión de las acciones.

El programa tuvo vigencia hasta diciembre de 2001.

### ***Programa crear trabajo***

Este programa se creó en noviembre de 2000. Se orientó a apoyar la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de microemprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos, etc.<sup>13</sup>

Los beneficiarios eran personas desocupadas, mayores de 18 años, sin prestaciones previsionales, ya sea por el seguro de desempleo o por otro programa del MTEyFRH, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Tampoco debían registrar aportes a la seguridad social en el momento de su incorporación al programa.

13 Resolución del MTEyFRH n° 290/00.

Según la resolución de la secretaria de Empleo 205/00 los proyectos debían enmarcarse dentro de distintas líneas:

**Línea A:** consorcios productivos locales.

Consistían en asociaciones de actores institucionales en una localidad o región integrada por una entidad auspiciante y uno o más coejecutores representativos de la actividad económica donde se esperaba el impacto productivo y laboral del proyecto: cámaras y asociaciones de empresarios, sindicatos, cooperativas, empresas, etc.

Los proyectos debían orientarse fundamentalmente a invertir en la instalación, ampliación y/o recuperación de la infraestructura productiva en una localidad o región, infraestructura que debía estar estrictamente vinculada con planes o programas de desarrollo económico local, estrategias de puesta en marcha o reconversión de sectores de actividad de la industria y/o el sector servicios, tanto del ámbito urbano como rural y estrategias de consolidación o ampliación de sectores dinámicos de actividad en la zona de influencia.

Las tipologías elegibles para ejecutar proyectos eran:

*Producción de bienes o servicios para el fortalecimiento de actividades productivas locales*

- Provisión de agua potable, de desagües cloacales y tratamiento de efluentes.
- Electrificación urbana y/o rural.
- Provisión de redes de gas.
- Labores culturales.

*Infraestructura y recursos para la producción agropecuaria*

- Construcción, ampliación y/o recuperación de alambrados y cercados.
- Viveros y forestación.

*Infraestructura y recursos para actividades urbanas*

- Construcción y/o recuperación de infraestructura productiva para generación de microemprendimientos, para pabellones o parques industriales y para la radicación de incubadoras de empresas.
- Recuperación de tendidos ferroviarios y elementos de transporte por ferrocarril o fluvial.

### *Otras actividades*

- Ferias artesanales.
- Mataderos municipales

Los proyectos de esta línea recibían en forma remunerativa entre \$120 y \$200 mensuales.

### **Línea B:** autoempleo productivo y microempresa

Aquellos emprendimientos llevados adelante por trabajadores/as desocupados/as de escala unipersonal o familiar hasta diez beneficiarios y de producción de bienes o servicios a través de microempresas y cooperativas.

Los proyectos debían estar orientados a la puesta en marcha, fortalecimiento y/o reconversión de actividades económicas manufactureras, agropecuarias o extractivas y servicios ligados a proyectos o programas turísticos, tanto del sector urbano como del sector rural.

Las tipologías elegibles para proyectos de autoempleo productivo eran:

#### *Puesta en marcha de microemprendimientos*

- Sector agropecuario/ industrial.
- Sector manufacturero.
- Sector servicios turísticos.

#### *Fortalecimiento y/o reconversión de actividades económicas*

- Emprendimientos ya existentes, orientados a la ampliación y/o consolidación de procesos productivos, mercados, orientados al cambio de giro de negocio por crisis o identificación de nuevas oportunidades en la localidad o región de incumbencia.
- Emprendimientos de trabajadores de empresas o actividades en crisis que hubieren decidido asumir el control de la firma y su reactivación.

#### *Desarrollo de proveedores*

- Emprendimientos manufactureros y/o de servicios resultantes de procesos de tercerización en marcha por parte de empresas o industrias de la localidad o región.

En el marco de este programa no podían acceder las microempresas o cooperativas de servicios eventuales. En caso de empresas cuya actividad fuera cíclica o de temporada debían acreditar una antigüedad mayor a un año.

Priorizaba los proyectos que recibían asistencia técnica y/o contaban con cobertura financiera por parte de una universidad nacional o de un plan o programa nacional, provincial o municipal de desarrollo económico.

Los proyectos recibían una ayuda económica remunerativa de entre \$120 y \$200 mensual.

**Línea C:** pequeñas empresas

Orientados a pequeñas empresas para reconversión estructural o tecnológica, expansión productiva debidamente justificada o producción de bienes o prestación de servicios requeridos por el mercado.

Podía ser parte del programa toda empresa nueva y en funcionamiento que no registrara deudas con la AFIP, o estuviera incorporada en un plan de regularización en el momento de la presentación de su proyecto productivo. Sin embargo no podían hacerlo aquellas que prestaban servicios eventuales y las nuevas cuya actividad fuera cíclica o de temporada.

Los beneficiarios eran personas desocupadas, mayores de 18 años, que no percibían prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o por otro programa del ministerio de Trabajo de la Nación, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Tampoco debían registrar aportes a la seguridad social en el momento de su incorporación. Recibían mensualmente \$200 remunerativos.

El cuadro N°2 muestra los montos ejecutados del programa entre 2001 y 2003.

**Cuadro N°2.** Montos ejecutados por el programa crear trabajo en miles de \$ entre 2001 y 2003

Programa	2001	2002	2003
CREAR Trabajo - Consorcios productivos locales	6.145,33	1.784,25	55,52
CREAR Trabajo - Autoempleo productivo (familiar)	14.341,43	3.972,45	32,01
CREAR Trabajo - Microempresas o cooperativas	346,24	85,56	1,20
CREAR Trabajo - Pequeñas empresas	247,40	29,60	-
Total	21.080,40	5.871,86	88,73

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTySS. Secretaría de Empleo

El programa disminuyó sus montos del 2001 al 2002 en un 75% y casi no ejecutó montos en 2003.

## ***Programa Banco Nación***

Este banco modificó su carta orgánica y creó en noviembre de 2000 el Instituto Carlos Pellegrini, con el objetivo de prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuera la actividad económica en la que actuaran, para reconstruir el sistema productivo nacional y generar trabajo. La idea fue construir un espacio al servicio de las PyMEs coordinando sus tareas con instituciones financieras y no que trabajaran para ellas.

Las funciones del instituto eran:

- Brindar apoyo en la difusión e implementación de los instrumentos destinados a las PyMEs.
- Facilitar el acceso a esos beneficios.
- Ofrecer información sobre mercados.
- Colaborar en la presentación y preparación de proyectos y, especialmente, en la formulación y evaluación de planes de negocios.

## ***Programas e instrumentos nacionales de apoyo a las PyMEs***

**Créditos para capital de trabajo e inversiones:** financiamiento para empresas de todos los sectores económicos para recomponer el capital de trabajo e inversiones. El plazo era de tres años para el primero y cinco para el segundo. La tasa de interés era 13,5% nominal anual para el sector agropecuario y 14,5% para los demás sectores.

**Destinados al turismo:** financiamiento para empresas radicadas en el país que prestaran servicios de turismo, para la construcción de nuevos hoteles, ampliación, refacción y terminación de hoteles u hosterías, con equipamiento, vehículos, refuerzos de capital de trabajo de pretemporada o actividades comerciales y de servicios por un monto máximo de U\$S 50.000, con un plazo de hasta 5 meses, a una tasa de interés nominal de 14,5 % anual.

**Programa global de crédito a la micro y pequeñas empresas:** financiamiento para personas físicas y /o jurídicas del sector privado que realizaran o iniciaran actividades de producción primaria o industrial, comercial o de prestación de servicios, hasta un monto máximo del 85% del monto total de la inversión sin IVA y sin superar los U\$S 50.000, para la compra de activos fijos, capital de trabajo y asistencia técnica. El plazo era de hasta sesenta meses con una tasa de interés nominal del 10 %.

**Micronación:** este programa se desarrolló en conjunto con la secretaría de la

Pequeña y Mediana Empresa. Consistió en el financiamiento y capacitación de las microempresas para promover y asistir a la inversión genuina. Apuntaba a microempresas que no superaran los \$ 450.000 de ventas anuales y cuyo número de empleados no superara los diez. Los créditos podían utilizarse para adquirir bienes de capital nuevos o usados y para conformar capital de trabajo. La proporción de apoyo era de hasta un 75% de las inversiones sin exceder U\$S 35.000; y el interés de 11,5 % nominal anual, con sus variaciones a lo largo del tiempo.

### ***Programa de capacitación sectorial***

Se creó este programa con el objetivo de incrementar las competencias y la productividad de trabajadoras/es ocupadas/os o desocupadas/os con baja o mediana calificación, mediante la financiación total o parcial de proyectos de capacitación tendientes a desarrollar nuevas competencias laborales, o adaptar las ya adquiridas, a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo, siendo el campo de referencia y realización un específico sector de la actividad económica en los niveles regional, provincial o local. Los proyectos a financiar debían atender a desocupados o subocupados de mediana o baja calificación con experiencia en el sector de actividad, a trabajadores ocupados o titulares de micro, pequeñas y medianas empresas, contribuyendo al mejoramiento de su calificación y/o recalificación<sup>14</sup>. Por otra parte se buscaba capacitar para el autoempleo o la creación o mejora de microemprendimientos productivos regionales.

Su ejecución estaba a cargo de secretaria de Empleo. Ella debía establecer:

- Los ámbitos, oportunidades, mecanismos, instrumentos y pautas para la presentación y evaluación de proyectos.
- Las características de la población que resultaba destinataria de las acciones de capacitación, pudiendo establecer becas de hasta \$140 mensuales para los beneficiarios desocupados.
- Las condiciones en que los proyectos seleccionados serían ejecutados.
- Los mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y monitoreo de las acciones de organismos responsables de la ejecución, y las sanciones en caso de verificarse irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Las GECAL tenían a su cargo la responsabilidad primaria de verificar los

14 INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

aspectos formales de la presentación de los proyectos y pre-evaluar su dimensión de viabilidad. Los proyectos tenían que estar fundamentados detalladamente, caracterizando su localización geográfica, la experiencia productiva en los tres últimos años, correspondientes al sector de actividad en el cual se enmarcaban, su situación productiva, las previsiones futuras de desarrollo del sector de actividad, el recorte de la situación problema que justificaba la necesidad de capacitación; los perfiles ocupacionales que presentaban requerimientos de capacitación en el sector de actividad del proyecto; la magnitud de este requerimiento, los efectos que el proyecto producía en el sector en el ámbito local; antecedentes conjuntos o individuales de los organismos responsables en la materia y detalle de la participación de cada uno de ellos en las etapas de gestión y ejecución de los proyectos.

Una práctica calificante debía contemplar todas o una parte significativa de las siguientes orientaciones:

- La unificación de aprendizajes teórico-conceptuales propios del aula y los tecnológico-productivos propios del proceso de trabajo.
- La rotación entre tareas de complejidad y variedad creciente.
- La pertinencia de los medios de trabajo y procedimientos utilizados, así como la del área o departamento de la entidad en que se llevaba a cabo la práctica.
- Las metodologías de trabajo grupal.
- Las metodologías de evaluación basadas en la aplicación de los contenidos de la propuesta formativa en la instancia de práctica laboral, y metodologías de autoevaluación de los beneficiarios.
- La sistematización del intercambio con los trabajadores más antiguos y los jefes de la empresa, quienes proporcionaban información útil a los beneficiarios.
- Un régimen de tutoría adecuado.
- La coordinación y sistematización del intercambio entre docentes, instructores, supervisores, tutores y capataces para evaluar los avances y dificultades experimentados por los beneficiarios en el proceso formativo.

La duración total de cada curso no podía superar las 350 horas. Su distribución diaria y semanal debía justificarse según las características de los beneficiarios y de las actividades proyectadas, con las siguientes limitaciones:

- Las actividades en aula y las previstas en un lugar de trabajo debían preferentemente combinarse de manera tal que cada una de ellas comprendiera entre el 40 % y el 60 % de la duración total del curso.
- En los cursos destinados a desocupados, la jornada de capacitación no podía ser inferior a cuatro ni superior a seis horas diarias.

Los proyectos estaban dirigidos a personas de ambos sexos que se encuadraran dentro de alguna de las siguientes categorías:

- Trabajadoras/es desocupadas/os, de baja o mediana calificación laboral, mayores de 18 años que no percibieran prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, preferentemente aquellos de larga duración, con experiencia en el sector de actividad del proyecto.
- Trabajadores ocupados o subocupados de baja o mediana calificación laboral, profesionales y cuadros medios de empresas PyMEs, mayores de 18 años, formalmente registrados en las empresas como personal permanente.
- Trabajadores titulares de microemprendimientos productivos que acreditaran experiencia en el sector y que realizaran contribuciones a la seguridad social.

Sin embargo, no podían ser beneficiarios/as aquellos/as desocupados/as que por sí mismos participaran al mismo tiempo de algún otro programa de empleo y/o capacitación provincial, municipal o implementado por el estado, exceptuando el programa emplear - PyMEs.

La financiación del programa estaba a cargo del MTEyFRH quien específicamente se ocupaba del pago de contraprestación a los organismos responsables de la ejecución de las acciones de capacitación correspondientes al proyecto aprobado, becas para viáticos y manutención de los beneficiarios desempleados que no percibieran seguro de desempleo ni otras prestaciones de la seguridad social y seguro de responsabilidad civil para la totalidad de los beneficiarios de las acciones de capacitación

La determinación del monto que se pagaba era el 100% del costo por beneficiario, respecto de aquellos que tuvieran como mínimo el 75% de asistencia al curso y el 50% del costo por beneficiario, respecto de aquellos con al menos el 60% de asistencia al curso.

Este programa estuvo en vigencia hasta 2003.

## **Programa Redes**

El programa regional de emprendimientos sociales y comunitarios fue una iniciativa del ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la nación que comenzó en el 2001. Su objetivo fue brindar asistencia financiera, capacitación, asistencia técnica y transferir tecnología de gestión para el desarrollo de emprendimientos productivos o de servicios, proyectos sociales y comunitarios, y planes de fortalecimiento institucional en el ámbito local y regional.

Orientaba sus acciones a promover y fortalecer los vínculos entre sujetos e instituciones afectados por problemáticas comunes. Se ponía especial énfasis en favorecer la apropiación de criterios de ciudadanía plena, se incentivaba la participación real de la comunidad involucrada y se desarrollaban competencias en los actores sociales para el logro de alianzas estratégicas en la construcción del desarrollo local, regional y nacional.

### **Orientaciones generales:**

*Fortalecimiento de los gobiernos locales:* fortalecía el poder de decisión transferido a los gobiernos locales, aportando recursos financieros y técnicos, capacitación y tecnología de gestión.

*Enfoque regional y consolidación de micro regiones:* este enfoque hacía que los proyectos sociales y productivos apoyados fueran considerados elementos valiosos para la superación de necesidades y como mecanismo de potenciación de las ventajas. Y la formación de micro regiones que facilitaba la conformación de corredores productivos, ruedas de negocios, etc.

*Redes productivas territoriales:* Su impulso multiplicaba los efectos alentadores de las prestaciones realizadas, estimulando la articulación social y económica de las experiencias. Se planteaba el desarrollo de redes en tres niveles:

- Territoriales: redes de articulación territorial e interinstitucional entre municipios y provincias.
- Productivas: articulando el mercado local y el regional generándose nuevas unidades económicas.
- Sociales: la integración de distintos actores sociales a partir de la resolución de problemáticas comunes de crecimiento regional.

*Productivas y sociales para sectores vulnerables:* el aprovechamiento de las ventas competitivas se sostenía con el desarrollo de proyectos que comprendían las condiciones de explotación de los recursos disponibles y las necesi-

dades de cada región. Apoyaba fuertemente las estrategias de generación de ingresos o formas de autoempleo.

*Recursos naturales:* su explotación debía estar vinculada a las condiciones ecológicas de cada región.

Los destinatarios del programa eran sujetos en situación de vulnerabilidad social, que presentaran proyectos de emprendimientos productivos individuales o asociativos a crear, consolidar o sostener. También entidades públicas o privadas cuyos proyectos se orientaran a apoyar estrategias de ingresos para familias en situación de pobreza o vulnerabilidad.

La secuencia operativa e implementación del programa consistía en la presentación de las solicitudes las cuales se evaluaban en función de las demandas de asistencia, y luego la búsqueda de información para el diagnóstico y evaluación preliminar sobre la situación socioeconómica de la localidad. Al evaluar si se encontraban elementos que justificaran la intervención del programa se preparaba una propuesta con cronograma y secuencia de su ejecución. Entonces, se elaboraba un convenio correspondiente al beneficiario y se ingresaba la documentación al circuito administrativo. En el caso de que se determinara la no elegibilidad de la demanda de asistencia en alguna de las etapas, se les comunicaba a los solicitantes explicitando las razones que justificaran tal decisión.

Las etapas de implementación comprendían una reunión con el intendente para explicitar los objetivos y alcances del fondo solidario y las distintas responsabilidades; la firma del convenio de cada una de las partes; la selección del promotor e inicio de su formación; reunión de consenso con representantes del consejo deliberante, sindicatos, iglesia, centro educativos, entidades financieras; publicación de la composición de un fondo solidario para que se presentaran propuestas; adquisición de equipamiento y programas informáticos que utilizaría el promotor; entrega de guías y formularios y también asesoramiento; recepción de las ideas y proyectos y su evaluación; entrevista con los emprendedores y preselección de las ideas, categorización de los proyectos y comunicación de los resultados a los solicitantes; publicación del listado completo de proyectos presentados; reunión con los titulares de los proyectos preseleccionados y firma de los convenios; ejecución de la primera etapa de capacitación; análisis de factibilidad de los proyectos; envío de documentación solicitada por la entidad bancaria; aprobación definitiva de los proyectos; liberación de fondos; monitoreo de los proyectos y evaluaciones.

Los proyectos asistidos debían contar con un componente de capacitación

adecuado a su naturaleza. Las personas que realizaban esta capacitación podían ser propuestas dentro del proyecto o contratados en universidades, asociaciones civiles y profesionales, agencia de desarrollo, etc.

Este programa estuvo en vigencia hasta finales de 2003. A partir de esa fecha pasó a formar parte del programa Manos a la Obra.

## **2.2. Situación de los programas de empleo durante el 2001**

Durante el año 2001, los principales programas –en cuanto al gasto y a la cantidad de beneficiarios - del MTEySS fueron: el programa de emergencia laboral, el programa Trabajar y, por último, el programa crear trabajo.

Se observó un aumento en la cantidad de programas de empleo como consecuencia del compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal, ley 25.400, celebrado entre el gobierno nacional, las provincias y la ciudad de Buenos Aires en noviembre de 2000. Mediante el mismo la nación comprometió una asignación presupuestaria, a concretarse mediante transferencias, destinadas a programas sociales y de empleo.

La contrapartida exigida por el gobierno nacional fue la suscripción de convenios de adhesión por parte de las provincias durante los cuatro meses siguientes, con el fin de poner en funcionamiento en las provincias el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social y la confección de un padrón único de beneficiarios de todos los programas sociales de los ámbitos nacional, provincial y municipal. La creación de un padrón con esas características –y cuya información estaba disponible para los encargados de distribuir planes de empleo o beneficios asistenciales en cualquier nivel de gobierno– evitaba que los beneficiarios recibieran más de una vez la misma prestación y permitía verificar si efectivamente cumplían los requisitos que exigía cada plan. Sin embargo, tanto las transferencias de la nación como ambos componentes de la contrapartida provincial, se cumplieron de manera parcial.

En el nivel agregado nación-provincias y ciudad de Buenos Aires, se observó un incremento de 22,9% con respecto al 2000 en el monto destinado a financiar este tipo de programas. El gasto anual pasó de \$409.532,53 a \$503.487,53 como puede verse en el cuadro N°3.

**Cuadro N°3.** Gasto en programas de empleo nacionales y provinciales, en miles de pesos entre 2000 y 2001

Ejecutado por	2000	2001
Provincias/ CBA	230.490,66	335.447,74
Nación	179.041,87	168.039,79
Total	409.532,53	503.487,53

Fuente: DGSC

El aumento observado se explicó básicamente por el mayor gasto de las provincias en programas de empleo, ligado al aumento de las transferencias acordadas en el compromiso federal. El gasto destinado a esta finalidad aumentó 45,5% –pasó de \$230.490,66 en 2000 a \$335.447,74 en 2001. Por su parte, el gasto en programas de empleo ejecutados por la nación se mantuvo relativamente constante, aunque presentó una ligera disminución de 6,1%.

Por otra parte podemos observar en el cuadro N°4 los beneficiarios de planes de empleo por provincia en el período 1999 a 2001.

**Cuadro N°4.** Beneficiarios de programas de empleo por provincia entre 1999 y 2001

Provincia	1999	2000	2001
Ciudad de Buenos Aires	1.414	1.224	972
Buenos Aires	26.294	21.397	29.573
Catamarca	1.647	1.128	1.508
Chaco	5.955	4.158	4.698
Chubut	1.462	944	781
Córdoba	8.083	6.164	6.240
Corrientes	4.176	5.946	3.828
Entre Ríos	3.883	2.980	2.624
Formosa	2.708	1.788	1.781
Jujuy	3.905	3.457	4.169
La Pampa	1.588	734	800
La Rioja	3.202	1.506	1.374
Mendoza	2.978	2.374	2.125
Misiones	4.547	3.189	2.583
Neuquén	2.472	1.735	1.892
Río Negro	2.438	2.126	1.687
Salta	4.192	5.070	5.346
San Juan	1.777	1.350	1.298
San Luis	1.144	997	813
Santa Cruz	586	499	372
Santa Fe	10.520	8.336	9.603
Santiago del Estero	4.154	3.444	3.165
Tierra del Fuego	480	473	263
Tucumán	6.290	4.647	4.311
Total del país	105.895	85.665	91.806

Fuente: MTEySS. Secretaría de Empleo

Se observa, por un lado que en el nivel país hubo una disminución en la cantidad de beneficiarios de 1999 a 2000 y un leve aumento en 2001, lo cual explica el aumento observado en el cuadro anterior a este, en el gasto en los programas.

También se puede observar que los mayores beneficiarios provenían en ese período de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y donde menos beneficiarios hubo fue en Tierra del Fuego, Santa Cruz y La Pampa.

### **2.3. Políticas Nacionales de Empleo puestas en marcha desde diciembre de 2001**

Al finalizar 2001 se desató una crisis institucional, política y económica que provocó la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa como consecuencia de la caótica situación reinante a raíz de la implementación de medidas de gobierno fuertemente rechazadas por la mayoría de la sociedad.

La crisis se expresaba en toda su magnitud y en todos los planos, con múltiples episodios de protesta social, desembocando en un proceso masivo de movilización que no respondía a una dirección política reconocida. La fuerte represión desatada contra las multitudes movilizadas agudizó la crisis y provocó la renuncia presidencial. Los mecanismos constitucionales de sucesión puestos en marcha por de la Asamblea Legislativa llevaron a una sucesión de designaciones, crisis, ensayos y renunciaciones ya que la dinámica consumió experiencias que no encontraron el apoyo político suficiente para sustentarse. Finalmente, el proceso encontró un punto de estabilización con la designación del Dr. Eduardo Duhalde como presidente interino.

En 2002, alrededor de la mitad de los hogares argentinos se encontraban bajo la línea de pobreza, y la mitad de éstos en situación de indigencia. En términos de la población, cerca del 60% de las personas eran consideradas pobres. Si bien el deterioro no se remonta al último año, su aceleración entre el 2001 y el 2002 fue notoria. Así, solo en un año, la tasa de indigencia pasó del 9.4% a más del 19%. El salto que se generó entre octubre del 2001 y mayo 2002, responde entre otros factores al impacto en los precios de la modificación de la paridad cambiaria y a la profundización y prolongación de la recesión<sup>15</sup>.

La devaluación generó un incremento del 34% de la canasta básica de alimentos de una familia tipo entre diciembre de 2001 y mayo 2002, sumado a que los salarios estaban congelados o en baja. Sólo en unos pocos sectores vinculados con bienes o servicios exportables, se observó alguna recomposición salarial. Con posterioridad se dispuso en el mes de julio un aumento no remunerativo de \$100 de los salarios para el sector privado, el impacto sobre otros grupos de asalariados fue menor o nulo.<sup>16</sup>

En 2002 se dio un retroceso en la ejecución de los programas creados en el año anterior. Para realizar un análisis comparativo de estos años debió consi-

15 INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

16 INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

derarse la influencia de los programas creados en el marco del compromiso federal: inicialmente se preveía la finalización de los programas en diciembre de 2001; sin embargo, debido a demoras en las transferencias de los recursos de la nación a las provincias, algunas siguieron ejecutándose en forma residual durante 2002. En ese año el gasto total destinado a programas de empleo presentó un gran incremento, como consecuencia de la implementación por parte del gobierno nacional del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; de hecho, la participación relativa del gasto en programas de empleo ejecutados por la nación se incrementó de 33,1% en el 2001 a 91,3% en 2002. Por el contrario, el gasto en programas de empleo provinciales disminuyó. Esto se explica por el efecto sustitución generado por el PJyJHD.

Este programa, que es considerando uno de los principales de la década 2000, será analizado en profundidad en un documento sobre las políticas de empleo nacionales del periodo 2002-2010.

### 3. Conclusiones

Hacia finales de la década de 1990 se desencadenó una crisis económica, política y social como consecuencia de las políticas de liberalización económica, privatización y flexibilidad laboral ejecutadas. En 1999 se realizaron las elecciones presidenciales y asumió el gobierno de la Alianza, es decir, de los partidos opositores al que venía gobernando.

La crisis generó un fuerte desempleo que trató de ser paliado con nuevos programas. En función de lo analizado anteriormente podemos observar que los que más éxito tuvieron en cuanto a cantidad de beneficiarios y de emprendimientos llevados a cabo, fueron el PEL y programa crear trabajo. Una característica de los programas de empleo analizados es que en su mayoría la remuneración mensual pagada no excede los \$200.

Otra característica importante es que los programas de empleo fueron formulados para atender a distintos grupos sociales vulnerables, por ejemplo, el PEL, el programa crear trabajo, y el de desarrollo del empleo local III apuntaron a beneficiar a desocupados mientras otros como el Nosotras o el Formujer, a mujeres tanto desocupadas como trabajadoras.

Casi en su totalidad los tipos de acciones buscaban la creación de emprendimientos productivos y el resto capacitar a trabajadores para mantenerse en sus empleos o a desocupados para poder acceder, es decir, para aumentar su empleabilidad. Finalmente la mayoría de ellos fueron menguando cuando

se agudizó la crisis de 2001, reducían aún más los fondos destinados y algunos casos hasta se eliminaron.

Al comenzar 2002 la inestabilidad política, social y económica alcanzó su máxima expresión. Más de la mitad de los hogares argentinos estaba bajo la línea de la pobreza. Bajo este contexto el gobierno se reunió con distintos organismos para definir cómo empezar a mejorar la situación y así surgió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Fue en su momento el programa más grande ejecutado en toda Latinoamérica, con más de 2 millones de beneficiarios.

El período estudiado muestra entonces una continuidad con el tipo de programas aplicados durante la década de 1990; pequeñas sumas mensuales, sin aportes patronales, sin obra social y de corta duración.

## Bibliografía

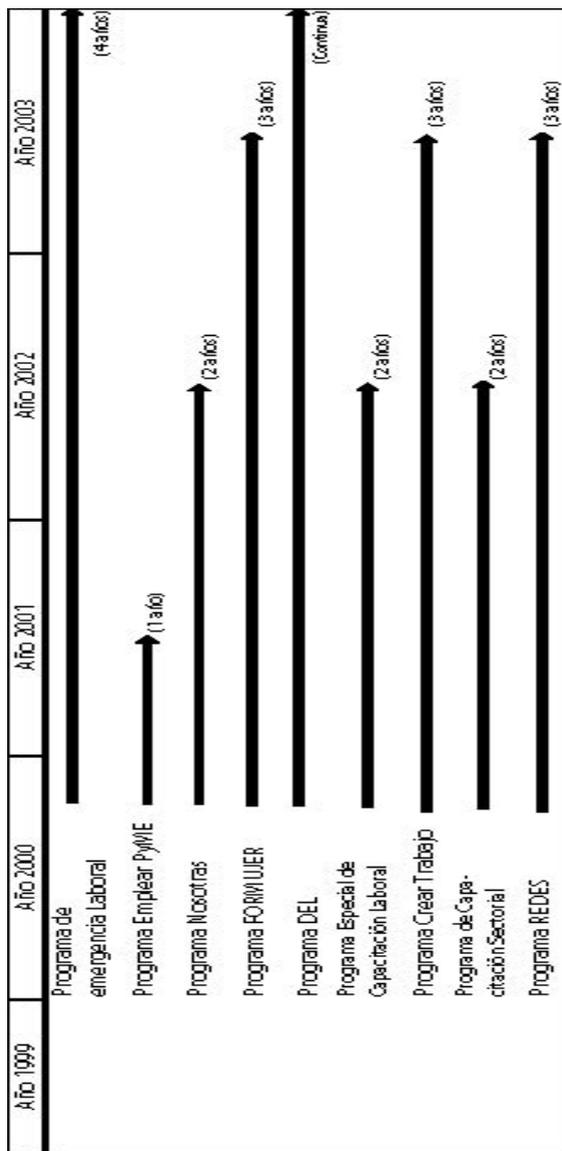
- Beccaria Luis, Altimir Oscar y Gonzalez Rozada Martín (2003), *Economía laboral y políticas de empleo*. Marzo.
- Decreto del Poder Ejecutivo. 1521/98. 24 de diciembre de 1998. Carta convenio para FORMUJER.
- Instituto PyMEs Carlos Pellegrini. *Guía de Programas e instrumentos Nacionales de Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas..* Banco de la Nación argentina.
- Instituto Carlos Pellegrini. *Folleto*. Banco de la Nación argentina. Enero 2001.
- Lanari María Estela (2004) “Las políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina”, Seminario Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea. CEIL- PIETTE.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2000). *Panorama de la Seguridad Social*.

## Anexo

Cuadro sinóptico de política de empleo 1999-2002

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de emergencia laboral - PEL	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 23/99	2000	4 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa emplear- PyME	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 56/00 y N° 127/00.	2000	1 año	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Nosotras	Resoluciones Ministeriales	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Formujer	S/D	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, BID, FOMIN, CINTERFOR.	2000	3 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de desarrollo del empleo local III, IV y V.	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS N° 37/2001, N° 192/02, N° 5/03, N° 55/04 y N° 988/04	2000	7 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa especial de capacitación laboral	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 289	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa crear trabajo	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 521/00 y Re. SE N° 205/00	2000	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Banco Nación	S/D	S/D	2000	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Programas e instrumentos nacionales de apoyo a las PyMEs.	S/D	S/D		S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa de capacitación sectorial.	S/D	Re. MTEyFRH n° 290/00.	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Redes	S/D	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación	2001	3 años		En el sector público, nacional, provincial, o municipal.

Gráfico de políticas de empleo 1999-2002





## 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