

# Más y Mejor Trabajo para todos

Del Programa Jefes de Hogar  
al Programa Jóvenes



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Ministerio de  
Trabajo, Empleo  
y Seguridad Social  
República Argentina

CUADERNO DE TRABAJO



PROGRAMA  
**cea** 

  
Cooperar, uno  
Integrarse  
Ministerio degli Affari Esteri



# Más y Mejor Trabajo para todos

---

Del Programa Jefes de Hogar  
al Programa Jóvenes

Políticas Activas de Empleo  
Argentina 2003-2010  
Sistematización y análisis integrado

Copyright © **Organización Internacional del Trabajo, 2011.**  
Primera edición, 2011.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Programa CEA – OIT

***Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*** / Oscar Madoery, Programa CEA-OIT. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011.

POLÍTICA DE EMPLEO / PROGRAMA DE LA OIT / INFORME DE PROYECTO / ARGENTINA

ISBN: 978-92-2-325306-6 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325307-3 (versión web pdf)

*Datos de catalogación de la OIT*

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de País para la OIT en la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_bue@oit.org.ar](mailto:biblioteca_bue@oit.org.ar)

Vea nuestros sitios en la red: [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar) / [www.programa-cea.org](http://www.programa-cea.org)

---

**Supervisión de la publicación:** Jorge Arroyo, Programa CEA-OIT

**Diseño y diagramación:** María Elena Abugauch. **Colaboración:** Sebastián Martino.

Impreso en Argentina

---

**Advertencia:** El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, comprendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

---

# Más y Mejor Trabajo para todos

Del Programa Jefes de Hogar  
al Programa Jóvenes

---

Políticas Activas de Empleo,  
Argentina 2003-2010  
Sistematización y análisis integrado

Oscar Madoery

---

## 6 ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| Presentación.....   | 7         |
| Introducción .....  | 8         |
| <b>Capítulo I. Los contextos.</b>                         |           |
| Argentina en la primera década del siglo XXI .....        | <b>13</b> |
| <b>Capítulo II. Las políticas de empleo.</b>              |           |
| Lineamientos e impacto .....                              | <b>19</b> |
| 1. Lineamientos .....                                     | 19        |
| Objetivos de las acciones y públicos destinatarios.....   | 24        |
| 2. Impacto .....  | 27        |
| Evolución de los indicadores .....                        | 37        |
| <b>Capítulo III. Análisis de la experiencia .....</b>     | <b>39</b> |
| 1. La centralidad del trabajo.....                        | 39        |
| 2. La adaptabilidad a los contextos .....                 | 42        |
| 3. La institucionalidad de la política .....              | 45        |
| 4. La empleabilidad de las personas.....                  | 48        |
| 5. La territorialidad de la estrategia .....              | 52        |
| <b>Capítulo IV. Los desafíos abiertos.</b>                |           |
| Hacia una matriz consolidada de políticas de empleo ..... | <b>57</b> |
| <b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>               | <b>63</b> |
| <b>Referencias bibliográficas .....</b>                   | <b>65</b> |
| <b>Anexo. Políticas y programas.....</b>                  | <b>69</b> |

**MARCELO CASTRO FOX**  
Director, Oficina de País  
de la OIT para la Argentina

**CARLOS TOMADA**  
Ministro de Trabajo,  
Empleo y Seguridad Social  
de la Nación

---

Este informe presenta un análisis de las políticas activas de empleo implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en Argentina durante el período 2003-2010. Su objetivo es sistematizar la implementación de estas políticas y reconocer los fundamentos teóricos y prácticos sobre los que se ha basado la experiencia del MTEySS, evaluar sus alcances e indicar los desafíos que aún quedan pendientes.

Es indudable que la experiencia desarrollada por el MTEySS presenta logros significativos, que van desde la adecuada concepción de las políticas, pasando por el alto impacto alcanzado sobre las poblaciones destinatarias, hasta los diversos criterios de articulación de políticas utilizados: combinación de iniciativas pasivas y activas de empleo, de estrategias sectoriales y territoriales, de programas universales y focales, de formación en competencias básicas y específicas, de coordinación con actores públicos y privados. Sin embargo, aún queda mucho por hacer: del análisis realizado también se desprende la presencia de algunas debilidades en la experiencia que deberán superarse; por ejemplo: problemas de articulación entre los niveles responsables de la gestión, carencias en cuanto a las adecuadas capacidades de gestión territorial y falta de una apropiada institucionalización de la política, de modo de garantizar su continuidad y perfeccionamiento en el tiempo.

Hoy, luego de varios años de crecimiento económico sostenido y una efectiva generación de puestos de trabajo decentes, Argentina se encuentra en un momento clave para la consolidación de un proyecto de desarrollo nacional inclusivo y sustentable. Por esto, este documento también señala algunos retos que se le presentan al Gobierno Nacional, en general, y al MTEySS, en particular, para garantizar que ese objetivo se realice. El informe ofrece una serie de lineamientos de acción propios de una política de Estado que encuentra en el trabajo decente y dignificante el principal eje articulador de las relaciones sociales.

Tanto para el MTEySS como para la Oficina de País de la OIT para la Argentina resulta gratificante presentar esta publicación, pues consideramos que será de utilidad funcional y práctica ante los esfuerzos nacionales, provinciales y municipales, públicos y privados, por lograr mayores niveles de más y mejor trabajo decente en una Argentina con mayor bienestar y más igualdad. El empleo representa el motor del crecimiento, el principal mecanismo de distribución del ingreso y, sobre todo, es una eficaz herramienta social de inclusión que hace –como lo ha entendido el MTEySS– que su promoción sea una tarea que necesita ser asumida de manera urgente.

Buenos Aires, junio de 2011

---

## 8 INTRODUCCIÓN

### LUIS ABAD

Consejero Técnico principal,  
Programa Consolidación del  
Empleo en Argentina CEA-OIT

### ENRIQUE DEIBE

Secretario de Empleo, Ministerio  
de Trabajo, Empleo y Seguridad  
Social de la Nación

---

Argentina ha recorrido un camino importante en la aplicación de políticas activas de empleo. A partir de inéditos índices de desocupación que superaron el 20% en el año 2002, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) edificó una política de emergencia social que giró en torno al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). La recuperación económica posconvertibilidad y la posterior fase de crecimiento sostenido de la economía argentina ofrecieron un contexto que permitió al MTEySS modificar el perfil de sus políticas y atacar causas estructurales del desempleo.

Durante el período 2003-2010, las políticas orientadas a fomentar el empleo y la cohesión social han adquirido diferentes características: incentivos sectoriales; políticas asistencialistas y mecanismos de ayuda económica a sectores vulnerables; actuación sobre públicos específicos, como los jóvenes, con programas de igualdad de oportunidades y de fomento a la empleabilidad y el emprendedurismo; formación profesional y capacitación en oficios; transferen-

cia de responsabilidades y recursos a colectivos sociales determinados; adecuación de los marcos legales que regulan los mercados de trabajo; mejoras en las capacidades institucionales del propio ministerio, por ejemplo, la creación de oficinas de intermediación laboral, la apertura de espacios de diálogo y concertación entre el gobierno y los sectores de la producción y el trabajo, con el propósito de mejorar las relaciones laborales y la calidad del empleo.

Todas estas medidas han tenido desempeños diversos y generan aprendizajes que deberán ser tenidos en cuenta para enfrentar escenarios de crisis y poscrisis económica y para ensayar anticipaciones prospectivas. Pero los tiempos presentes marcan el fin del PJJHD y con ello la necesidad de reflexionar acerca de los alcances y los límites de la experiencia y anticipar tendencias futuras en el empleo.

Este informe reflexiona sobre las políticas activas de empleo en Argentina durante el período 2003-2010 con el objetivo de sistematizar y analizar las medidas de manera integrada y para conocer, desde los propios



actores centrales, el proceso desarrollado que va del Plan Jefas y Jefes de Hogar al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Específicamente, se trata de reconocer cuáles son los fundamentos teóricos y prácticos sobre los que se ha basado la experiencia, evaluar sus alcances e indicar desafíos abiertos para la consolidación de una política de Estado que encuentra en el trabajo el principal eje articulador de las relaciones sociales.

El punto de partida es que el Gobierno Nacional acierta en la definición e implementación de una política de empleo adecuada a la realidad del país en el escenario de la posconvertibilidad, en el cual las secuelas sociales y laborales fueron muy duras. Luego, la va adaptando ante los cambios del contexto, aunque manteniendo aquellos pilares que fueron estructurando la política económica y social en general y de empleo en particular. Así llega, en 2003, a que la prioridad fuera atender los efectos más inmediatos de la crisis en un escenario de emergencia social, transfiriendo ingresos a desocupados. Desde 2004 en adelante, se produjo una disminución estructural del desempleo y las políticas se enfocaron hacia la calificación y la calidad del empleo, en una estrategia centrada en articularlas sectorial y territorialmente. A partir de 2006, se enfatizó el acceso a los servicios de empleo mediante la capacitación. En el período 2008-2009, la prioridad pasó a ser compensar efectos de la crisis internacional, por un lado, y generar oportunidades de inclusión laboral y social para los jóvenes, por el otro.

De este modo, las políticas han ido mutando paulatinamente de un contenido asistencial-social a uno de inserción laboral y productiva, en una secuencia acumulativa que implica que en cada etapa se asume un nuevo desafío, manteniendo las actuaciones que se venían desplegando: combinación de crecimiento económico junto con un Estado presente; contención social basada en políticas universales y puntuales; capacitación como recurso para la reinserción laboral al alcance de toda la población económicamente activa, así como construcción de capital humano mediante la mejora de la empleabilidad y adquisición de competencias laborales; diálogo social como base para recuperar la centralidad del empleo en la sociedad, y perspectiva territorial como camino para reconstruir las bases sociales de una nueva política.

Hoy, Argentina se encuentra en un momento clave para la consolidación de un proyecto de desarrollo nacional inclusivo y sustentable. En el plano internacional, superados los efectos más inmediatos de la crisis financiera de 2008-2009, queda todavía abierta una serie de dilemas económicos, sociales, institucionales, ambientales y culturales que generan un escenario global cambiante e incierto. Por otra parte, en la región sudamericana y especialmente en nuestro país, se ha abierto una serie de debates en los que vuelven a confrontar opciones antagónicas de sociedad. En el nivel interno, nuestro país ha logrado pasar de una fase de recuperación económica a una de expansión productiva. Y, en el plano social, se transita el fin de un período signado por la vigencia del PJJHD y la

inauguración de un nuevo ciclo centrado en el derecho a la Asignación Universal por Hijo.

¿Qué cambios cualitativos trae aparejado el nuevo escenario en la política de empleo actual y futura? ¿Es posible garantizar a futuro la centralidad del trabajo en la sociedad y la centralidad de lo público en las relaciones laborales? ¿Cuál es el rol del Ministerio de Trabajo en todo ello?

Sobre la base de estas preguntas, la investigación utilizó una metodología que incluyó la sistematización de la información disponible acerca de las políticas de empleo implementadas por el MTEySS en el período 2003-2010, el análisis de bibliografía pertinente y la realización de entrevistas personales en profundidad a una serie de funcionarios.<sup>1</sup>

El informe se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo analiza los contextos sociales, económicos, institucionales por los que ha atravesado Argentina en la última década: la salida de la Convertibilidad, el ciclo de recuperación económica y expansión productiva, la crisis financiera internacional y el actual período poscrisis, remarcando específicamente los impactos laborales que estos han tenido.

El segundo capítulo es descriptivo y hace foco en las políticas de empleo que el Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social de la Nación ha implementado en el período 2003-2010. Se describen las diferentes iniciativas diseñadas como políticas y programas, se las clasifica en función de los criterios que las guían y de los públicos hacia quienes están dirigidas, y se dimensiona su impacto.

El tercer capítulo es analítico y evalúa los alcances y limitaciones que las políticas de empleo han tenido en función de sus objetivos. El estudio se estructura en torno a cinco aspectos salientes que contiene la experiencia y que representan sus fortalezas y debilidades. Ellos han sido elegidos sobre la base de un criterio analítico, no taxativo: el énfasis permanente en la **centralidad del trabajo**, por representar un cambio profundo respecto de la situación heredada y por su perfeccionamiento a través de saltos cualitativos; la **adaptabilidad** de las medidas de gobierno a los diferentes momentos, lo que otorgó un amplio impacto de las políticas y los programas al tiempo que reforzó la necesidad de innovación permanente en temas de prospectiva económica y laboral; el énfasis en la **institucionalidad** de la política y la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y coordinación multinivel y multisector en torno al diálogo social; la **empleabilidad** como el intento por recuperar la correspondencia

1. Fueron entrevistados el Ministro de Trabajo de la Nación, Dr. Carlos Tomada; el Secretario de Empleo, Lic. Adolfo Enrique Deibe; la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Lic. Marta Novick; el Subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional, Lic. Matías Barroetaveña; la Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional, Lic. Marta Susana Barasatian; la Directora Nacional del Servicio Federal de Empleo, Lic. Eva Raskovsky; el Director Nacional de Promoción del Empleo, Lic. Luis Castillo Marín; la Directora de Servicios de Empleo, Lic. Margarita Laría, y la Directora de Fortalecimiento Institucional, Lic. Mónica Sladogna.

entre criterios de inclusión, trabajo y educación y colocar a la formación continua como eje estructurante de la estrategia a futuro, y el rasgo de **territorialidad**, como uno de los perfiles más destacados de la experiencia, porque ha permitido ampliar su alcance y dejar al descubierto falencias operativas.

El cuarto capítulo es propositivo y aborda los desafíos pendientes ante un nuevo escenario económico y social. Se rescata el valor de lo hecho en términos de una política situada, esto es, adecuada a la situación laboral y social concreta de Argentina en el siglo XXI, pensada desde una concepción integral, que ha alcanzado un alto impacto social y ha recuperado centralidad pública en cuestiones laborales.

Lo que está ocurriendo en Argentina es que a través de la combinación de políticas económicas, sociales y laborales, se ha ido perfilando un nuevo proyecto de desarrollo, que revierte los pilares de la sociedad de mercado vigente en las últimas décadas del siglo XX y los primeros dos años del siglo XXI. Un nuevo proyecto que otorga primacía a lo público como valor y lo político como ámbito de transformación, que construye un “nosotros”, esto es un sesgo de identidad social en la medida que reinstala cuestiones pendientes en la agenda del desarrollo nacional: la integración regional, la inclusión social, la cultura del trabajo, la diversificación productiva, la soberanía alimentaria y el federalismo.

En este proyecto de desarrollo, se recupera paulatinamente el valor del trabajo como principal argumento de inclusión social y de dignidad de las personas. El trabajo es inclusión porque (re)inserta al hombre en la

sociedad y le da su lugar de protagonismo. Y el trabajo también es aprendizaje de un oficio, pero también de un modo de convivencia y de una forma de construcción social.

El más profundo deterioro social que provocaron los modelos anteriores basados en la primacía del mercado y la privatización de lo público fue el de hacer desaparecer la posibilidad del sujeto trabajador, de permitirle descubrir su libertad a través de su trabajo (que siempre es creación, proyección), así como la posibilidad de transformar la realidad a través de su praxis. En otras palabras, el mayor sesgo del proceso anterior estuvo dado en que sentó condiciones estructurales, institucionales y culturales que impedían el cambio social. Y esto, a los ojos de los intereses que aquel modelo defendía y resguardaba, debe ser leído como un triunfo y no como un fracaso.

Hoy se empieza a recuperar lo mejor de las tradiciones de inclusión y expansión de capacidades humanas de nuestra historia. Esto es comprobable en términos de crecimiento económico, de generación de empleo, de empleo registrado, de achicamiento de la brecha social, de políticas orientadas a los núcleos más duros de la exclusión y la indigencia.

Sin embargo, es mucho lo que aún falta hacer en términos sociales y laborales, ya que persiste una marcada informalidad en el empleo, dificultades de empleabilidad de trabajadores que han perdido capacidad profesional, persistencia de bolsones de exclusión y brechas de bienestar entre diferentes sectores sociales. Esto es evidente no solo en términos compa-

rativos con otras sociedades más integradas y cohesivas sino, fundamentalmente, en términos de la memoria histórica de un país que supo afrontar y resolver tempranamente estos desafíos.

La hipótesis es que la consolidación de una política de Estado basada en el trabajo decente y el empleo como factor de dignificación social requiere profundizar aspectos de interpretación y perfiles de acción: por un lado, consolidar un fundamento conceptual que otorgue un papel importante a la política y a lo público, porque el trabajo decente y la equidad social no son responsabilidades de mercado sino de un Estado convertido en espacio articulador de las relaciones sociales y principio de transformación social. Por otro lado, alcanzar una mayor complejidad en las prácticas, apuntalando la experiencia en un Estado activo y apoyado en amplios sectores de la sociedad, con una

mayor articulación vertical entre los niveles de la administración pública y con mejor articulación horizontal, con actores del mercado y la sociedad, que otorguen sustentabilidad a la estrategia, con marcos normativos adecuados, estructuras burocráticas competentes y procesos consolidados de calidad en la gestión.

Las conclusiones del informe subrayan los pilares de esta experiencia y destacan los aprendizajes adquiridos a lo largo del camino recorrido. Asimismo, formulan recomendaciones para responder a los interrogantes que todavía permanecen abiertos. El anexo contiene un mayor detalle de las políticas y los programas. Finalmente, se lista la bibliografía a la que se ha recurrido durante la investigación.

Buenos Aires, junio de 2011

---

## Capítulo I. Los contextos

### Argentina en la primera década del siglo XXI

---

Argentina inicia el siglo XXI de un modo turbulento, con una crisis económica de una profundidad inédita en nuestra historia y una situación social desesperante. Institucionalmente, la democracia estaba sometida a una prueba de estabilidad y fortaleza. En la base de toda esa situación, lo que estaba colapsando era un modelo de fundamentalismo de mercado, que generaba una sociedad de exclusión.

El proceso de cambio estructural iniciado en Argentina a mediados de la década del setenta y profundizado en los años noventa había configurado un orden social cuyo patrón de acumulación y distribución establecía la primacía de la lógica económico-financiera como eje ordenador de las relaciones económicas y una matriz de organización institucional construida sobre el cuestionamiento y debilitamiento de la

autoridad política del Estado y la desvirtuación de sus roles. Esta modalidad transformó sustancialmente el papel de la producción y el empleo en la dinámica de la economía y en la estructuración de la sociedad, así como el rol histórico del sector público como promotor del desarrollo.

En el plano económico, el ajuste estructural significó la adopción de mecanismos de anulación del Estado y de pérdida de soberanías instrumentales: la desregulación representó un detrimento del control público de sectores económicos y empresas; las privatizaciones, una pérdida de instrumentos públicos de producción y circulación de bienes y servicios; con la política tributaria se perdió capacidad de intervención anticíclica en la economía; la política financiera desregulada incentivó la fuga de

capitales, la volatilidad de los depósitos y el aumento del riesgo país; la política previsional privatizada representó un fuerte desfinanciamiento del sector público, y la política de endeudamiento favoreció el enriquecimiento de los grupos más concentrados de la economía.

La retirada de la presencia activa del Estado en la economía generó fuertes desequilibrios sociales y territoriales. Se debilitó el rol fundacional del Estado Nación como compensador de asimetrías y progresivamente se debilitó su papel distribuidor, el cual se había consolidado a partir de mediados del siglo XX. Los cambios en la estructura productiva se tradujeron en una fuerte concentración y centralización de actividades económicas y en la pérdida del peso relativo de aquellos sectores empresarios que, en principio, presentaban una fuerte vinculación con los territorios subnacionales donde desplegaban su actividad y generaban empleo, como las pequeñas y medianas empresas (PyME) de propiedad y gestión familiar y las empresas públicas nacionales.

Las consecuencias de este nuevo posicionamiento estuvieron a la vista a comienzos del siglo XXI: el estrangulamiento de la capacidad de pago devino en *default*, con la política de ajustes recurrentes se favoreció la recesión, la política financiera descontrolada concluyó en el “corralito” y la estructura impositiva operó en favor de la concentración del capital. La devaluación-pesificación significó, como *shock* inicial, un cambio de los precios relativos sin generar los reaseguros redistributivos compensadores, lo que contribuyó a aumentar la brecha social.

Por otra parte, el período se caracterizó por la retirada del Estado Nación de los territorios

interiores, a través de las privatizaciones de las empresas públicas y de la eliminación de los entes reguladores de las actividades económicas regionales, por la transferencia y desconcentración de las actividades públicas centrales hacia las provincias y por una “fuga” del empleo público del Estado nacional hacia los Estados provinciales, a todo esto siguió la consolidación de uno de los índices de correspondencia fiscal más bajos del mundo. De este modo, a partir de los años noventa, los escenarios territoriales emergentes se gestaron por el creciente protagonismo del capital privado en los procesos de acumulación, en detrimento del actor público, y conformaron circuitos productivos en los territorios locales cuya dinámica fundamental no necesariamente era generada internamente, sino que provenía de la dinámica general de funcionamiento del sistema económico-social, tanto en el nivel nacional como internacional.

El clima de época revirtió los fundamentos subjetivos de la acción colectiva, con una consecuente pérdida del sentido ético y social de la vida pública. El rol protagónico del mercado impuso una consideración de los individuos como consumidores volcados al ámbito privado, antes que como ciudadanos y los propios lazos de solidaridad social se debilitaron. La exclusión social, por otra parte, produjo un cambio desde una sociedad cohesiva hacia un modelo de fragmentación, aislamiento y pobreza. La creciente polarización social fue forjando una sociedad mucho más segregada y desigual.

Argentina mostró, en aquel período, flaqueza de lo público como valor, una importante crisis sociocultural y la desintegración de los vínculos

existentes entre la ciudadanía y los derechos sociales, lo que se tradujo en una debilidad para producir acuerdos y normas colectivas que organicen el comportamiento y, particularmente, que permitan la formación de organizaciones que promuevan intereses generales.

Las consecuencias laborales de todo este proceso fueron tremendas, con incidencia directa y negativa sobre el empleo y con un fuerte incremento en el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad. Las reformas estructurales de los años noventa provocaron un aumento de la desocupación abierta y de la precariedad del empleo, así como un evidente aumento de las dificultades distributivas. Y al generalizarse políticas de desregulación y de flexibilización laboral, se produjo un notable incremento de la economía informal y de la economía de subsistencia, en un contexto de marcada exclusión social y falta de equidad.

Se produjo un cambio cualitativo en las formas de organización social de la producción, donde el trabajo dejaba de ser funcional al proceso de acumulación de capital, al menos en los segmentos más dinámicos de la economía. Paralelamente, el Estado argentino dejaba de ser el espacio de realización social, al desvincularse de la responsabilidad directa por la cantidad y la calidad del empleo generado en el país y por no brindar cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad que quedaban fuera de su alcance.

Todo este proceso revertía los pilares del orden social que se había iniciado a mediados de la década del cuarenta y que se había extendido hasta mediados de los años setenta, caracterizado por la industrialización interna y

la sustitución de importaciones, la integración de los sectores populares en el sistema político y la redistribución de ingresos. La acción estatal, por entonces, iba más allá de la corrección de las llamadas fallas de mercado y buscaba la aceleración del proceso de crecimiento e industrialización. En aquel momento, el tema fundamental era superar la fragilidad externa de las economías (provocada por los ciclos de financiamiento, los cambios en los precios de los productos exportables, la estructura rentística de tenencia de la tierra, las transferencias de utilidades hacia el exterior, etc.). El sector público era clave en la movilización del ahorro y como motor de la inversión, ya que tenía la necesidad de generar superávits públicos mediante la apropiación de rentas monopólicas por parte de las empresas públicas, la utilización del ahorro corriente derivado de la provisión de servicios públicos, los fondos de seguridad social y la captación del ahorro externo (Carciofi, 1997). En aquel contexto, el empleo operaba como un factor funcional del proceso de desarrollo, ya que garantizaba la mano de obra necesaria para la industrialización y el consumo, que motorizaban la inversión y la producción. Además, representaba, junto con la educación, el principal mecanismo de ascenso social y de dignificación personal.

Sin embargo, poco o nada de eso quedaba en pie al inicio del siglo XXI, ya que una serie de cambios significativos se había producido en las relaciones laborales: una menor demanda de trabajo en las actividades formales, el crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total, el aumento del sector informal, del subempleo visible, del

empleo asalariado no registrado y de la duración media del desempleo, así como una elevada inestabilidad ocupacional. También se redujeron las remuneraciones, la productividad del trabajo y se produjo una pérdida de capital humano específico en cuanto a calificaciones y competencias. Algunos indicadores cuantitativos eran elocuentes: entre 1991 y 2001 el empleo total había crecido al 0,6% anual, un tercio del ritmo de aumento de la población activa, y la ocupación de tiempo completo había caído un 9% en esos diez años (Beccaria, 2007). Al tener en cuenta los indicadores de "trabajo decente" (Empleo, Ingresos, Protección Social), se puede observar que la situación empeoró a lo largo de la década. La calidad del empleo, medida por el crecimiento del sector informal y por la precariedad de la relación entre la oferta y la demanda de trabajo, se convirtió en el espejo de la evolución macroeconómica (Notaro, 2005).<sup>2</sup>

La salida de la Convertibilidad elevó el índice de pobreza del 37,8% de las personas (octubre de 2001) al 52,3% (mayo de 2002) y, a mediados de 2002, el desempleo abierto había trepado al 21,5% y el subempleo visible al 18,6%. En ese escenario, solo el 44% de los trabajado-

res estaba representado por asalariados registrados (Beccaria, 2007).

A partir de 2003, en cambio, se inicia un nuevo ciclo que revierte la lógica del ajuste estructural de la economía y la sociedad argentina. Las bases iniciales del nuevo modelo estuvieron dadas por un tipo de cambio alto y la preeminencia de actividades basadas principalmente en la explotación de recursos naturales, de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario. Asimismo, se produce una fuerte recuperación de la actividad industrial, que sustituye importaciones de la mano de la utilización de la capacidad instalada y, en menor medida, de nuevas inversiones.

El nuevo ciclo expansivo de la economía permitió una significativa recuperación del empleo, con tasas elevadas de ocupación. La evolución del empleo y de las remuneraciones indujo a una importante reducción de los índices de pobreza e indigencia, y la elasticidad empleo-producto promedio alcanzó, en estos años, niveles altos que no se habían dado en otras fases expansivas (Kosacoff *et al.*, 2007). El cambio de ciclo permitió la redinamización de las actividades productivas de capital intensivo y de las actividades de mano de obra intensiva,

2. Esta cada vez mayor desigualdad en la distribución de los ingresos impactaba en el déficit fiscal por el lado de la baja recaudación impositiva. Los sectores de ingresos altos y concentrados tenían capacidad para "eludir" la presión impositiva a través de la utilización de regímenes especiales de desgravación y algunos sofisticados mecanismos de diferimiento impositivo que tuvieron permitidos, o mediante la remisión de utilidades hacia el exterior y, eventualmente, su regreso al país por medio de aplicaciones financieras y bursátiles exentas de impuestos. Por su parte, los sectores más castigados por la recesión/depresión reinante pagaban impuestos no eludibles, como el IVA o los aportes sociales (en el caso de los asalariados), y los sectores de ingresos medios, como los profesionales o las empresas medianas, quedaron en el límite de las posibilidades de cumplimiento para su supervivencia como empresa o entidad productiva (Basualdo, 2000). Simultáneamente el déficit fiscal potenciaba la desigualdad de ingreso y obligaba a ajustes permanentes que operaban sobre la economía interna bajo la forma de reducción de salarios y menores jubilaciones; también, a través de nuevas imposiciones sobre los bienes que se consumen y que son fácilmente recaudables. Se creaba así un círculo vicioso, en el que el deterioro de los ingresos de los sectores bajos y medios se retroalimentaba permanentemente.



aunque perduró un alto grado de informalidad en el empleo generado y dificultades de empleabilidad entre los trabajadores, quienes habían perdido capacidad profesional. Además, el proceso se fue dando con la persistencia de bolsones de exclusión y brechas de bienestar entre los diferentes sectores sociales.

Al principio del período, las políticas de ingresos adoptadas mediante aumentos de suma fija e incrementos del salario mínimo permitieron reducir las diferencias entre los ingresos medios de los trabajadores con distintas calificaciones. Como el patrón de crecimiento sostenido iniciado en 2003 continuó hasta principios de 2008, contribuyó de manera significativa a disminuir el desempleo, el que descendió a valores de un dígito. El crecimiento de la economía se mantuvo en parte gracias a la definición de un tipo de cambio competitivo que protegió la producción doméstica, permitiendo el reestablecimiento de encadenamientos productivos y la recuperación de la capacidad ociosa instalada, la que, combinada con mayores inversiones, facilitó la expansión del potencial productivo. Este esquema generó las condiciones propicias para que se acelerara la creación de puestos de trabajo registrados, al tiempo que se redefinían las potestades reguladoras y promotoras del Estado.

El renovado clima económico, social e institucional permitió una paulatina recuperación del valor del trabajo y una reducción de la incertidumbre que enfrentaban los empleados respecto del sostenimiento del proceso económico. Por otra parte, un incipiente proceso de recuperación de la autoestima colectiva constituyó un elemento de cohesión social que

colaboró en la reversión sustantiva de un ciclo histórico de más de veinte años de decadencia económica, institucional y social.

Pero en 2008 se produce un cambio de escenario debido a una crisis que se inicia desde el sector financiero pero que, como tendencia de época, abarca diversos campos de la realidad mundial. Así, el nuevo período se caracteriza por una crisis energética y climática, debido al creciente cuestionamiento a una matriz productiva derrochadora de recursos no renovables y de alta polución; una crisis social y alimentaria, ya que prácticamente un tercio de la población mundial queda excluida de poder alcanzar a cubrir sus necesidades más elementales; una crisis de confianza y gobernabilidad, porque se cuestiona la sustentabilidad del modelo de consumo imperante y, finalmente, por una crisis tecnológica, ya que todo el período está enmarcado en el cambio de paradigma de la producción en masa a la producción flexible.

Este nuevo escenario produjo importantes efectos sobre el empleo y los salarios en los diferentes países. Sin embargo, en nuestro país, una serie de medidas contracíclicas permitió atenuar los efectos nocivos y colocó el sistema económico en condiciones de obtener una rápida reacción ante los cambios de contexto.

Desde el punto de vista conceptual, la actual coyuntura internacional ha servido para poner en cuestión nuevamente aquella concepción según la cual el mercado mundial sustituye al quehacer político. Si algo ha consagrado el fundamentalismo de mercado reinante en las últimas décadas es la ideología del dominio del mercado mundial, que termina redu-

ciendo la globalización a una dimensión unidimensional (la económica) y separa la economía de los contextos político-institucionales y socio-culturales donde opera. Lo económico es interpretado como una variable independiente, prioritaria y anterior al resto de las dimensiones sociales. Sobre esa base se han fundamentado históricamente tanto las creencias en recetas económicas universalmente válidas, como los enfoques de derrame que entienden que lo importante es garantizar el funcionamiento económico más allá de sus consecuencias sociales y laborales.

Hoy, vuelve a percibirse con claridad, particularmente en numerosas experiencias sud-americanas, que los desafíos pendientes no son estrictamente de crecimiento económico –aunque es un requisito indispensable para el desarrollo–, sino de una praxis política capaz de integrar lo económico con lo social y lo laboral, para promover un desarrollo humano que permita el pleno despliegue de las capacidades

de las personas y los pueblos. Para ello, es tan importante el dinamismo productivo como la cohesión social, la sustentabilidad de los procesos y el fortalecimiento democrático, todo articulado en torno a un proyecto político de transformación.

Se trata de sentar las bases para otro desarrollo, donde las condiciones de vida digna para el conjunto de la población se antepongan a los intereses de quienes quieren rentabilidad económica a cualquier costo. Actualmente, hay un desafío político abierto en la disputa entre dos modelos de sociedad (de rentabilidad o de bienestar) y dos modelos de Estado (ausente o presente). En esta discusión, también está el reto por consolidar una idea del trabajo, no como actividad subordinada y funcional a la acumulación y concentración económica, sino como una actividad creadora que represente tanto un ingreso suficiente para el trabajador, como un medio de realización personal y colectiva.

---

## Capítulo II. Las políticas de empleo

### Lineamientos e impacto

---

#### 1. LINEAMIENTOS

Las políticas del mercado de trabajo intermedian entre la oferta y la demanda laboral de diferentes formas. Son pasivas, cuando buscan asegurar un ingreso mínimo a los trabajadores desempleados o que se encuentran en la búsqueda de empleo. Son activas, cuando promueven la inserción de las personas en edad de trabajar en el mercado laboral y operan sobre la demanda de trabajo, buscando incrementarla, y sobre la oferta, disminuyéndola o redistribuyendo el empleo existente (Programa ÁREA, 2009). Por su parte, Freyssinet (2007) entiende a las políticas de empleo como el *“conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo o a volverlos socialmente soportables. Se trata de mejorar los procesos*

*de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo, así como de favorecer la inserción profesional de la población activa potencial”*. Para Neffa (2008), las políticas activas de empleo son: *“... aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actuando 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 generar nuevos empleos...”*.

En Argentina, las políticas de empleo fueron interpretadas históricamente de diferente forma: en los primeros años de recuperación de la democracia en 1983, como una bolsa de trabajo que respondía a la lógica de colocación de los trabajadores en el sistema productivo y, luego, en los años noventa, como una política pública orientada a la flexibilización/desregula-

ción de las relaciones laborales y al impulso de acciones focalizadas sobre los desplazados del modelo económico. Un rasgo típico de esa época fue la conformación de unidades ejecutoras de programas de empleo con financiamiento internacional, que no generaban capacidades estatales de gestión ya que no se basaban en una burocracia estable sino en equipos de profesionales contratados *ad hoc*, y los recursos para tales programas (como el Plan Trabajar, que planteaba la creación directa de puestos de trabajo por parte del sector público) se otorgaban bajo la condición de impulsar las reformas laborales de corte neoliberal.

Hacia el final de los años noventa, en cambio, comenzó a otorgarse mayor importancia a las políticas activas de empleo. Así surgieron varios programas de capacitación dirigidos a personas –especialmente jóvenes– de baja escolarización. También se establecieron planes de estímulo al empleo privado pero tuvieron escasa relevancia e impacto (Beccaria, 2007).

En el año 2002 se lanzó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), una política de emergencia que logró teñir toda la acción de la Secretaría de Empleo, con un sesgo social basado en la transferencia de ingresos a los desocupados. Resultaron elegibles para el PJJHD los jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años, los discapacitados de cualquier edad y los hogares donde la jefa de hogar o cónyuge se encontrase embarazada. Desde un principio, estuvo dirigido de manera prioritaria a los hogares que habían caído en la indigencia. Efectivamente, el 92% de los hogares beneficiarios a septiembre de 2002 tenía ingresos (antes de agregar la transferencia) inferior

res a la línea de pobreza, mientras que el 57% no alcanzaba la línea de indigencia (Beccaria, 2007). Su cobertura se extendió de manera acelerada, lo que lo convirtió en el programa de transferencia de recursos más extenso conocido hasta el momento.

En ese tiempo, comenzaron a consolidarse políticas activas de empleo, que fueron conformando diferentes programas y planes, orientados a generar condiciones para crear empleo de calidad y para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. De este modo, las políticas laborales han girado en torno a la capacitación laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, la inspección laboral y la redistribución del ingreso mediante el aumento de salarios y jubilaciones.

Todo ello, en un contexto económico de crecimiento, con homogeneidad sectorial, que tuvo al tipo de cambio como variable de la política prodesarrollo, así como una demanda sostenida de empleo y un aumento de la productividad laboral (Curia, 2007).

De manera contraria a aquella tradicional visión neoliberal de la economía que atribuía el papel de coordinación al mercado y que entendía que el crecimiento económico sostenido genera impactos sociales positivos, el MTEySS optó por la postura de otorgar importancia al marco institucional y a la política pública. “Las instituciones determinan la coordinación y la regulación entre las distintas áreas y son el resultado (...) de elecciones sociopolíticas. Las complementariedades existentes entre las instituciones permiten caracterizar distintas configuraciones, las que dan cuenta del modo por el cual estas instituciones interactúan, a la vez

que se destaca la importancia que tienen las que se encuentran ubicadas en lo alto de la jerarquía para la dinámica de la arquitectura institucional, pues estas representan el núcleo del compromiso social y político. De ese modo, es posible defender la existencia de diferentes modos de producción, los que derivan en distintos senderos de crecimiento y modelos de desarrollo, y en diferentes organizaciones sociales y políticas”.<sup>3</sup> Para los autores, este enfoque permite comprender la importancia de la participación del MTEySS en el debate sobre las decisiones políticas de las diferentes áreas de gobierno, fomentando la coordinación de acciones públicas, buscando la generación de empleo de calidad y el alivio de la pobreza, para alcanzar un crecimiento económico con inclusión social.

La política del MTEySS desde 2003 ha girado en torno a una idea de Estado presente para atender los temas vinculados con el empleo. Y esta política se estructuró en torno a tres ejes centrales: la política de ingresos, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo y la política de empleo.

Con la política de ingresos, el Estado volvió a intervenir en la determinación de los niveles salariales. Salario mínimo, negociación colectiva y política previsional son algunos ejemplos de políticas orientadas a estimular la demanda efectiva y provocar incrementos de producción e inversión, cerrando, así, un círculo virtuoso, con la creación de nuevos puestos de trabajo.

De este modo, dentro de los cambios produ-

cidos en el Sistema Previsional, se destaca a partir de 2005 la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, que da desde entonces la posibilidad de jubilarse a personas que no cuentan con la cantidad de años de aportes reglamentarios. Asimismo, a fines de 2007, se dio fin al régimen de capitalización que formaba parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Por ende, los jubilados por ese sistema (7% de los beneficiarios totales) pasaron a cobrar sus haberes a través del sistema de reparto, único sistema actualmente en vigencia. De esta manera, el Estado nacional recuperó la recaudación de los aportes previsionales de los trabajadores activos.

En diciembre de 2008 se promulgó la ley de Regularización Impositiva, que establece la posibilidad de que los empleadores deudores de aportes y contribuciones de los beneficios sociales a los trabajadores se puedan acoger a un régimen de regularización de sus deudas y de exención de intereses, multas y otras sanciones. Desde esta ley, también se estimula la regularización del empleo no registrado a partir de la extinción de toda deuda originada en la falta de pago de los aportes y contribuciones con destino a los subsistemas de la seguridad social. El Régimen de Crédito Fiscal, por otra parte, permite a las empresas financiar proyectos que fortalezcan las competencias laborales de los trabajadores ocupados y desocupados, y permite a las instituciones de formación profesional la adquisición de equipamiento nuevo.

3. Novick y Perrot, Informe Nacional sobre el Impacto social de la Globalización, resumen ejecutivo, ob. cit, pág. 1.

Las empresas participantes reciben certificados de crédito fiscal que podrán ser utilizados para la cancelación de los impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta, impuestos internos e impuesto al valor agregado. Se excluyen expresamente las obligaciones de la Seguridad Social.

El fortalecimiento de las instituciones de trabajo se propuso revertir la erosión institucional de décadas anteriores y recuperar la centralidad del Estado y de la política sobre el empleo y la integración social. Entre ellos, la inspección del trabajo, cuya virtual desaparición había provocado una profunda segmentación y precarización del mercado laboral.

La inspección laboral contemplada en el Plan Nacional de Regularización del Trabajo se ejecuta de manera conjunta entre las distintas dependencias del Gobierno Nacional y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales, con intervención del Consejo Federal del Trabajo. Su objetivo es combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones laborales que garanticen el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social, alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos a la normativa laboral y a la seguridad social, lograr la incorporación de los trabajadores excluidos en el sistema de seguridad social, buscar que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado junto con los beneficios que brinda su regularización.

La recuperación de la negociación colectiva como mecanismo de diálogo y resolución de

conflictos permitió el fortalecimiento y la asistencia técnica a ámbitos de concertación social, como la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo del Trabajo (CTIO), la Comisión Nacional del Trabajo Agrario (CNTA), los ámbitos de normalización y certificación de competencias por sectores de actividad y el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Adicionalmente, se han llevado adelante distintas actividades destinadas a la erradicación del trabajo infantil, como la creación del Programa Conjunto de apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en julio de 2007.

La política de empleo, por su parte, se organiza en torno a una batería de programas que están dirigidos al crecimiento del empleo, en general, y del empleo formal, en particular, incrementando la masa salarial, mediante la reducción del desempleo y la creación neta de puestos de trabajo.

El lanzamiento del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo en 2003 propuso una estrategia novedosa en la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo. En tal sentido, se diseñó y ejecutó un conjunto de herramientas, destinadas a fortalecer el entramado institucional conformado por los principales actores del mundo de la producción y del trabajo, y a brindar oportunidades de mejora de la empleabilidad y de la calidad de la inserción laboral de los trabajadores, tanto desocupados como ocupados.

Los Acuerdos Sectoriales de Calificación, bajo la forma de planes sectoriales, buscaron identi-

car a aquellos trabajadores con menores niveles de calificación y escasa experiencia laboral, y convocar a diferentes actores públicos y privados para desarrollar acciones y proyectos destinados a fortalecer su empleabilidad y a apoyar el desarrollo de sus proyectos ocupacionales.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Estas estrategias buscan identificar aquellos sectores de actividad económica y empresas con mayor potencial para la generación de empleo, para desarrollar proyectos y acciones, junto con actores territoriales, que permitan capacitar e incorporar a los trabajadores desocupados beneficiarios del PJJHD. Estos Acuerdos comprenden, esencialmente, la ejecución de propuestas territoriales destinadas al desarrollo de las economías locales y, a partir de estas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo (OE), que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

A inicios de 2006, el MTEySS puso en marcha el Seguro de Capacitación y Empleo (creado en octubre de 2004) para facilitar la reorientación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y permitir, mediante la capacitación, el acceso a los servicios de empleo. Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, que implica un incremento del 50% de la asignación mensual del PJJHD. Este seguro tiene dos

años de duración y se computa para la futura jubilación de los beneficiarios.

La formación profesional y laboral de los trabajadores ha sido un eje transversal de numerosas iniciativas, con el fin de legitimar la competencia laboral como dimensión básica del trabajo decente. Para ello, el Ministerio ha impulsado una serie de programas e instrumentos integrados, que van desde la reconstrucción de los espacios de diálogo social vinculados con la definición de las calificaciones hasta el desarrollo de instrumentos para su formación o para su reconocimiento y legitimación sectorial. De ese modo, se han consolidado dispositivos de formación profesional y certificación de competencias en diversos sectores de actividad que son considerados críticos para la política económica: *software*, metalmecánica, vitivinicultura, construcción, automotriz, alimentación y naval. Asimismo, se ha trabajado en la vinculación de las políticas de formación profesional con el Sistema Nacional de Calidad, con el propósito de obtener referenciales destinados a las instituciones y las oficinas de empleo.

En mayo de 2008, fue creado el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT), cuyas acciones empezaron a aplicarse en mayo-junio de 2009. Este programa está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años en situación de vulnerabilidad, quienes constituyen un colectivo que enfrenta problemas de empleo y precariedad laboral de mayor magnitud que los que enfrentan los trabajadores adultos. Sus objetivos son generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes a través de acciones integradas, brindar información sobre el mercado de trabajo y las calificaciones requeridas,

llevar adelante actividades de orientación profesional para el fortalecimiento de la empleabilidad, permitir retomar estudios primarios o secundarios, superar la brecha digital, realizar cursos de formación profesional, acceder a prácticas en ámbitos laborales y brindar asistencia para el desarrollo de microemprendimientos.

La estrategia elegida para llevar adelante todos estos programas ha sido el diálogo social, entendido como responsabilidad de los gobiernos democráticos pero también de las organizaciones sociales –especialmente los sectores empresario y trabajador–, que buscan promover alianzas estratégicas para el logro de un desarrollo integral e inclusivo. El diálogo incluye discusiones salariales, determinar cómo se distribuye el valor agregado de las compañías y regular condiciones como la jornada de trabajo, las relaciones laborales y la capacitación de los trabajadores, entre otras cuestiones.

## OBJETIVOS DE LAS ACCIONES Y PÚBLICOS DESTINATARIOS

Las políticas implementadas por el MTEySS, desde 2003 a la fecha, se pueden clasificar enfatizando cuál es el sentido predominante que orienta cada acción (véase el Cuadro II.1.) o cuáles son los públicos a los que están dirigidas (véase el Cuadro II.2.).

El Cuadro II.1. permite visualizar cómo los diferentes programas y sus objetivos específicos han dotado de sentidos a la acción política: la inclusión, la calificación, garantizar los ingresos mínimos y la institucionalización. En términos de impacto, estas acciones cubren un amplio espectro del terreno sociolaboral.

En el Cuadro II.2., se destaca cómo los diferentes programas se han dirigido a una gama de públicos objetivo bastante diversos, lo que demuestra el amplio espectro social que buscan cubrir las políticas de empleo.



**Cuadro II.1.** Políticas de empleo según el sentido de la acción

| <b>SENTIDO DE LA ACCIÓN POLÍTICA</b>                               | <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>   | <b>PROGRAMAS</b>   |
|--|--|--|
| Inclusión social y laboral de las personas                         | Incluir social y laboralmente  | Jóvenes con más y mejor trabajo<br>Propuesta de profesionalización del Servicio Doméstico<br>Programa Inserción laboral en el sector privado<br>Programa inserción laboral en el sector público<br>Programa de inserción laboral, línea promoción del autoempleo<br>Pago único seguro por desempleo<br>Herramientas por trabajo<br>Programa de inserción laboral rural<br>Empleo transitorio en obra pública local |
|  | Brindar ocupación transitoria a desocupados (con baja calificación laboral o no) | Programa de empleo comunitario<br>Programa de desarrollo del empleo local  |
| Calificación de las personas                                       | Formar y brindar prácticas calificantes  | Jóvenes con más y mejor trabajo  |
|  | Actualizar competencias laborales  | Seguro de capacitación y empleo<br>Régimen de crédito fiscal del MTEySS  |
|  | Capacitar laboralmente   | Formación para el trabajo<br>Sectorial de calificaciones   |
|  | Normalizar, evaluar y certificar competencias laborales                          | Certificación de competencias laborales  |
|  | Promover prácticas en puestos de trabajo   | Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector privado<br>Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público   |
| Asegurar ingresos  | Compensar ingresos   | Programa Interzafra<br>Programa de sostenimiento del empleo de pequeños productores rurales  |
|  | Evitar despidos  | Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas  |
|  | Recibir un seguro por desempleo  | Seguro por desempleo   |
| Aumento de capacidades de gestión institucional y desarrollo local | Promover calidad en la gestión   | Calidad en la formación profesional  |
|  | Fortalecer la capacidad de gestión de las IFP                                    | Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional  |
|  | Formular e implementar propuestas de empleo                                      | Fortalecimiento de Gobiernos Municipales y Provinciales  |
|  | Promover prácticas en puestos de trabajo   | Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector privado<br>Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público   |
|  | Fortalecer las economías locales y promover emprendimientos productivos          | Fortalecimiento de entramados productivos locales  |

**Cuadro II.2.** Políticas de empleo según los públicos destinatarios

| PÚBLICOS OBJETIVO                               | DESTINATARIOS ESPECÍFICOS  | PROGRAMAS   |
|---|--|---|
| Jóvenes   | Jóvenes de 18 a 24 años  | Programa Jóvenes con más y mejor trabajo  |
| Desocupados o beneficiarios de planes de empleo | Desocupados y beneficiarios PJJHD o SCyE   | Propuesta de profesionalización del Servicio Doméstico  |
|   | Desocupados y beneficiarios PJJHD  | Seguro de capacitación y empleo<br>Herramientas por trabajo   |
|   | Beneficiarios SCyE   | Programa de inserción laboral, línea promoción del autoempleo   |
|   | Beneficiarios del PJJHD y SCyE   | Empleo transitorio en obra pública local  |
|   | Desocupados, beneficiarios PJJH o SCyE o Programa jóvenes  | Programa de Formación para el trabajo<br>Programa de inserción laboral rural  |
|   | Beneficiarios PJJH, SCyE y Programa empleo comunitario   | Programa de Inserción laboral en el sector privado<br>Programa de inserción laboral en el sector público                          |
|   | Beneficiarios SCyE, programas de empleo y seguro por desempleo   | Prestación entrenamiento para el trabajo en el sector privado<br>Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público |
|   | Beneficiarios Seguro por desempleo   | Pago único Seguro por desempleo   |
| Trabajadores ocupados y desocupados             | Trabajadores ocupados y desocupados  | Programa Sectorial de calificaciones<br>Certificación de competencias laborales   |
|   | Trabajadores de temporada registrados  | Programa Interzafra   |
|   | Trabajadores registrados de empresas agrarias y agroindustriales en zonas donde se declara emergencia agropecuaria | Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas   |
|   | Asalariados desocupados incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo y Régimen de la Construcción                    | Seguro por desempleo  |
|   | Desocupados que no perciban otra prestación (de baja calificación laboral mayores de 16 años o de 18 años)         | Programa de empleo comunitario<br>Programa de desarrollo del empleo local   |
| Empresas, productores y talleres protegidos     | PYME, grandes empresas y talleres protegidos de producción   | Régimen de crédito fiscal del MTEySS  |
|   | Productores asociados en cooperativas, productores individuales y centros de servicios municipales o provinciales  | Fortalecimiento de los entramados productivos locales   |
|   | Pequeños productores de zonas declaradas de emergencia agropecuaria  | Programa de sostenimiento del empleo de pequeños productores rurales  |
| Instituciones de formación Profesional          | Instituciones de Formación Profesional   | Calidad en la formación profesional<br>Fortalecimiento de instituciones de Formación Profesional                                  |
| Gobiernos provinciales y municipales            | Gobiernos municipales y provinciales   | Acuerdos territoriales de promoción del empleo  |
|   | Equipos técnicos locales   | Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales   |
|   | Oficinas de empleo   | Orientación y servicios a postulantes y empleadores<br>Fortalecimiento de OME (Oficina Municipal de Empleo)                       |

## 2. IMPACTO

Para evaluar el impacto alcanzado por las políticas de empleo, se utilizan tanto las estadísticas sobre la evolución de los indicadores económicos y sociales principales, como los informes mensuales de ejecución y el perfil de los adherentes a diciembre de 2010, de la Secretaría de Empleo, Área de Monitoreo, del MTEySS. Se analizan los principales programas, que se describen brevemente a continuación.

### PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS (PJJHD)

- » En mayo de 2003, el máximo de beneficiarios del PJJHD fue de 1.990.735. En diciembre de 2009, 353.888 y, a febrero de 2010, 77.041.
- » Entre julio de 2003 y febrero de 2010, 643.411 personas beneficiarias del PJJHD se incorporaron al mercado de trabajo.
- » El 65,6% de los beneficiarios históricos son mujeres y el 34,4%, varones.
- » De los beneficiarios incorporados al mercado de trabajo, 53,7% son mujeres y 43,3%, varones.
- » En cuanto a la edad de los beneficiarios, el 1% tenía hasta 25 años, el 17%, de 26 a 35 años; el 26%, entre 36 y 45 años; el 35%, entre 46 y 55 años y el 7%, más de 55 años.

La reducción en el número de beneficiarios se debió principalmente a la incorporación de un número considerable de ellos en el empleo registrado, al traspaso a otros planes (principalmente al Programa Familias por la Inclusión Social) y, minoritariamente, a cuestiones administrativas. Es decir que la reducción de la cobertura se produce paralelamente a una

intensa transformación en el contenido y los objetivos de las políticas orientadas a la población desocupada. Desde la política laboral, este cambio implicó el pasaje de una lógica de tipo asistencial a otra dirigida a mejorar la empleabilidad de los desocupados, mediante la articulación de prestaciones de base contributiva y no contributiva, con el objetivo de brindar cobertura tanto a aquellos trabajadores incluidos en el sistema formal de la economía como a los que han quedado fuera del mismo.

### SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SCyE)

El SCyE fue concebido para aplicar políticas de activación de desocupados a beneficiarios del PJJHD. Constituye un conjunto de acciones que condicionan los beneficios económicos a la contraprestación laboral.

- » Desde su lanzamiento, en abril de 2006, hasta diciembre de 2010, un total de 288.906 personas fueron cubiertas por el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)
- » A diciembre de 2010, 290 municipios se encuentran gestionando el Seguro de Capacitación y Empleo, a través de sus Oficinas de Empleo. A esto se suman 74 organizaciones sociales y 45 organismos públicos.
- » La tasa de participación femenina entre las personas cubiertas por el SCyE es cercana al 70% (a febrero de 2010).
- » Las personas menores de 46 años conforman casi dos tercios de quienes optaron por el SCyE y aquellas entre los 26 y 35 años representan casi una tercera parte de los beneficiarios (a febrero de 2010).
  - » Los niveles educativos de quienes optaron

por el SCyE son bajos, puesto que el 75% solo ha alcanzado un grado igual o inferior al ciclo secundario incompleto.

- » La mayoría de los adherentes manifestó tener experiencia laboral: entre los varones, la mayoría en actividades vinculadas con el sector de la construcción (28,1%) y la producción industrial y artesanal (15,7%) y las mujeres, en el servicio doméstico (23,5%), mientras se registra una mayor dispersión en otras actividades respecto de los varones.
- » Entre quienes manifestaron haber tenido alguna ocupación, la tercera parte tiene experiencia laboral en actividades por cuenta propia.
- » Las ocupaciones desempeñadas por quienes adhirieron al SCyE fueron de baja calificación. El 42,5% desempeñó tareas operativas, en tanto otro porcentaje similar lo hizo en labores no calificadas en términos técnicos-operativos.
- » Aproximadamente la mitad de los beneficiarios participó de alguna prestación provista en el marco de convenios entre el Ministerio de Trabajo y los actores sectoriales, provinciales o municipales. Las prestaciones que reúnen la mayor concentración de beneficiarios desde el inicio del SCyE hasta la actualidad son: la participación en cursos de Formación Profesional en diversas especialidades (27,9%), la finalización de estudios primarios y secundarios (26,4%) y la inserción laboral en emprendimientos productivos individuales o asociativos (25,3%).

Si el Programa Jefes de Hogar colaboró con la incorporación de los beneficiarios al empleo registrado, el Seguro de Capacitación y Empleo ha permitido mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y su inserción laboral.

## PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO (PJMMT)

- » Los informes oficiales del MTEySS señalan que, entre junio de 2008 y diciembre de 2010, se adhirieron al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 173.042 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Durante el mismo período, 157 Municipios se incorporaron a la operatoria del Programa en 21 provincias del país.
- » A diciembre de 2010, el 40,7% (es decir, 70.513) de los jóvenes que se adhirieron al Programa, se encontraban asignados a prestaciones y recibían la ayuda económica. El 17,5% (30.326 jóvenes) estaba a la espera de ser asignados por primera vez a una prestación que origine el pago del beneficio, y el 41,7% restante (es decir, 72.216) se había desvinculado de las prestaciones que involucran la transferencia de la ayuda económica.
- » La gran mayoría de los jóvenes adherentes al Programa participó de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. Otras prestaciones que concentran la mayor participación de jóvenes son la inserción en procesos de terminación de estudios básicos o medios, el apoyo a la búsqueda de trabajo y, en menor medida, el apoyo a la empleabilidad y la integración social.
- » El 61,1% de los jóvenes cubiertos actualmente por el Programa manifestó no tener experiencia laboral (nunca trabajaron), mientras que entre aquellos que sí alguna vez trabajaron, solo lo hicieron mayoritariamente en actividades de baja calificación.
- » Más de la mitad de los jóvenes adherentes al

Programa son mujeres. La mayoría de las mujeres que cuenta con alguna experiencia realizó actividades vinculadas con el cuidado y la atención de personas, la comercialización directa y el servicio doméstico.

- » Por su parte, los varones tuvieron ocupaciones dentro del sector de la construcción, la producción industrial y artesanal, y la comercialización directa.
- » Entre quienes alguna vez trabajaron, a febrero de 2010, solo el 37% postulaba para las actividades laborales que había desarrollado. Las mujeres se postulaban principalmente para la comercialización directa (29,6%), las actividades de gestión administrativa (22,5%), el cuidado y la atención de personas (17,2%) y los servicios gastronómicos (18,9%). En

tanto los varones preferían, en mayor medida, actividades laborales ya desempeñadas, como tareas en la construcción (34,3%) y en la producción industrial y artesanal (22,5%).

- » Una proporción muy importante de jóvenes tiene expectativas de realizar tareas laborales de mayor calificación respecto de las que ya desempeñaron.
- » La Secretaría de Empleo ofrece las siguientes prestaciones para los jóvenes adherentes a este programa: Formación profesional, Terminalidad educativa, Prácticas calificantes, Inserción laboral y Autoempleo. Entre ellas, el autoempleo ha tenido la mayor adhesión.

**Cuadro II.3.** Programa Jefes de Hogar, Programas Nacionales de Empleo (PEC y otros), Seguro de Capacitación y Empleo, y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo  
Evolución de beneficiarios. Promedios semestrales. Período junio 2003 - II semestre de 2009

| PERÍODO      | NÚMERO DE BENEFICIARIOS |
|--------------|-------------------------|
| Jun-03       | 2.167.061               |
| II Sem. 2003 | 2.110.375               |
| I Sem. 2004  | 1.987.250               |
| II Sem. 2004 | 1.847.349               |
| I Sem. 2005  | 1.772.292               |
| II Sem. 2005 | 1.722.618               |
| I Sem. 2006  | 1.601.273               |
| II Sem. 2006 | 1.454.104               |
| I Sem. 2007  | 1.256.523               |
| II Sem. 2007 | 1.110.067               |
| I Sem. 2008  | 1.009.197               |
| II Sem. 2008 | 966.401                 |
| I Sem. 2009  | 974.691                 |
| II Sem. 2009 | 1.059.371               |

### ACCIONES DE FORMACIÓN CONTINUA

- » Entre mayo de 2003 y diciembre de 2010, 1.022.444 personas participaron de actividades de Formación Continua en Programas de la Secretaría de Empleo. Más de la mitad de las asignaciones históricas a capacitación corresponden a actividades de Terminalidad educativa y el resto, a diversos cursos de formación profesional.
- » Desde 2003 hasta diciembre de 2010, 568.395 personas asistieron a diversos niveles de educación formal en el marco de los convenios celebrados entre el MTEySS y los gobiernos provinciales. El 27,0% (153.417) de esas personas se incorporó durante 2009 y el 19,9%, durante 2010.
- » Las modalidades de enseñanza con métodos flexibles para educación de adultos continúan teniendo relativamente bajos niveles de participación (12,9% semipresenciales o a distancia, en 2009, y 15,8%, en 2010), mientras que los métodos tradicionales todavía concentran una importante mayoría de asistentes (87,1% presencial, en 2009, y 84,2%, en 2010).
- » Desde 2005, se verifica un incremento de la población joven en las actividades de Terminalidad educativa y una reducción de la participación adulta. El crecimiento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ha acentuado esta tendencia. Los menores de 26 años pasaron de representar el 13,8%, en 2005; al 37,8%, en 2008; 60,8%, en 2009; y 73,9%, en 2010. Paralelamente, las personas de entre 26 y 55 años pasaron del 81,6% en el año 2005 al 34,8%, en 2009, y al 22,3%, en 2010.

- » Desde 2003, se llevan registradas 275 Normas de competencias laborales. En el marco de esas normas, más de 50.000 personas han sido certificadas. Las Normas registradas corresponden a 26 sectores. Entre ellos, los sectores con más normas son metalúrgico, mecánica del automotor, frigorífico y construcción. En 2009 han crecido en participación los sectores agropecuario-agroindustrial y el del petróleo y, en 2010, el sector frutihortícola.
- » El 41,7% de las personas certificadas lo hicieron en el marco de normas correspondientes al sector de la construcción. En segundo lugar, aparece el sector frigorífico (13,4% de las personas certificadas) y, en tercer término, el de mecánica del automotor (7,1%).
- » Del total de personas involucradas en acciones de Terminalidad educativa, el 11,8% corresponde a alfabetización; el 33%, a educación primaria; el 50,1%, a secundaria; el 3,4%, a superior (terciario y universitario) y no existen datos para un 1,7% (datos a febrero de 2010).

En síntesis, se fortaleció la Red de Instituciones de Formación Continua mediante el desarrollo de Planes de Mejora, la transferencia de tecnologías y capacitación de recursos humanos y los procesos de certificación de calidad de gestión, según Referenciales de Calidad del MTEySS y el IRAM. Así se desarrollaron acciones destinadas a monitorear procesos de normalización de competencias laborales, evaluación y certificación de trabajadores y su inclusión en procesos de terminación de

estudios primarios o secundarios, y en cursos de Formación profesional. También se desarrollaron acciones de sostenimiento del empleo, de inserción laboral asistida, de entrenamiento para el trabajo en el sector público y privado, y de inserción en el autoempleo.

#### PROGRAMAS Y ACCIONES DE EMPLEO DE TRANSFERENCIA DIRECTA

- » En febrero de 2010, la cantidad de personas cubiertas por programas y acciones que involucran la transferencia de una prestación en dinero ascendía a 627.140, cifra que representa el 28,9% de los niveles de junio de 2003.
- » En relación a junio de 2003, todas las provincias disminuyeron la cantidad de beneficiarios.
- » En febrero de 2010, sólo el 12,3% de los beneficiarios de programas con transferencia directa era titular del Programa Jefes de

Hogar, mientras que el 87,7% restante se distribuía entre el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Empleo Comunitario, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y otras acciones de promoción del empleo.

- » En febrero de 2010, 393.511 beneficiarios participaban en proyectos del Programa de Empleo Comunitario, del Programa de Recuperación Productiva, del Interzafra y de otras acciones de empleo, lo que representaba, para el total del país, un incremento del 105,5% en relación a junio de 2003.

#### RED DE SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Se consolidó la Red de Servicios Públicos de Empleo, mediante la creación o el fortalecimiento de las Oficinas de Empleo Municipales. A fines de 2010, la cantidad de Oficinas de Empleo Municipales creadas en todo el país fue superior a 300.

**Cuadro II.4.** Oficinas de Empleo por provincias (datos a diciembre de 2010)

| PROVINCIA                       | CREADAS Y FORTALECIDAS |
|---------------------------------|------------------------|
| Buenos Aires                    | 73                     |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 1                      |
| Catamarca                       | 13                     |
| Chaco                           | 12                     |
| Chubut                          | 5                      |
| Córdoba                         | 24                     |
| Corrientes                      | 10                     |
| Entre Ríos                      | 18                     |
| Formosa                         | 12                     |
| Jujuy                           | 11                     |
| La Pampa                        | 8                      |
| La Rioja                        | 7                      |

| PROVINCIA           | CREADAS Y FORTALECIDAS |
|---------------------|------------------------|
| Mendoza             | 15                     |
| Misiones            | 15                     |
| Neuquén             | 5                      |
| Río Negro           | 7                      |
| Salta               | 9                      |
| San Juan            | 19                     |
| San Luis            | 2                      |
| Santa Cruz          | 3                      |
| Santa Fe            | 45                     |
| Santiago del Estero | 5                      |
| Tierra del Fuego    | 2                      |
| Tucumán             | 20                     |
| <b>TOTAL</b>        | <b>341</b>             |

## LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD

Un aspecto particular a evaluar es lo ocurrido con los sectores informales de la economía y la sociedad. La informalidad laboral es un fenómeno heterogéneo y complejo que afecta a una proporción significativa de los trabajadores.<sup>4</sup> Los trabajadores informales pueden ser tanto empleadores, trabajadores por cuenta propia o asalariados, y se encuentran no solo en unidades productivas informales, sino también en unidades productivas formales y en hogares particulares. Esta heterogeneidad de situaciones significó que las políticas orientadas a reducir la informalidad tuviesen una especificidad que reconociera estas diferencias existentes.

La política encarada por el gobierno para enfrentar la informalidad fue articulando planes y programas de distintos ministerios, considerando a los diversos grupos bajo un principio común: la generación de empleo decente como medio para la erradicación del trabajo informal y la inclusión social.

### A) ASALARIADOS INFORMALES EN UNIDADES PRODUCTIVAS FORMALES

Se trata de aquellos asalariados que han sido contratados al margen de la normativa laboral, por empresas con cierta capacidad económica, lo que les permitiría, en principio, regularizar la relación laboral. Se estima que un 30% de los trabajadores informales están ocupados en unidades productivas formales. Con foco en este grupo, se destacan las siguientes acciones ejecutadas desde el Estado Nacional:

- » el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, cuyo objetivo es alcanzar cada vez mayores niveles de registro laboral, y se dirige a detectar el trabajo no registrado, el parcialmente registrado, las formas atípicas y encubiertas de relación laboral y la subcontratación “elusiva”. En los últimos años se han inspeccionado en el nivel nacional más de 400.000 empresas y fiscalizado la situación registral de casi 1,3 millones de trabajadores, lo que ha permitido que un porcentaje relevante de estos establecimientos registre a sus empleados;
- » el Programa de simplificación registral, que habilita un nuevo esquema de registración mediante un procedimiento único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente, lo que allana el camino para reducir las formas del trabajo informal;
- » la normativa establecida para las PyME (Ley N° 25.877), que prevé un descuento de sus contribuciones patronales a la seguridad social por el término de doce meses, por cada trabajador que incorpore. La reducción consiste en una exención parcial de las contribuciones al sistema de la seguridad social, que equivale a un tercio de las contribuciones vigentes.

### B) TRABAJADORES INFORMALES EN UNIDADES PRODUCTIVAS INFORMALES

Se trata de aquellos trabajadores que desempeñan sus actividades en unidades productivas

4. Los datos han sido extraídos del informe *La informalidad laboral bajo la lupa. Una realidad heterogénea*, MTEySS, 2009.



informales, es decir, al margen de toda normativa que regula su actividad. Se estima que se trata de asalariados y trabajadores independientes que representan al 44% del total del trabajo informal.

Para el tratamiento de este grupo, el gobierno desarrolla una serie de medidas que priorizan dos dimensiones: la inclusión social y el desarrollo productivo y regional. En este contexto, cobran sentido programas como el Monotributo social, el Seguro de Capacitación y Empleo y los diversos planes de desarrollo económico que contemplan acciones de apoyo a emprendedores y empresas jóvenes, promoción de *clusters* y redes productivas con impacto en el desarrollo regional, agencias de desarrollo productivo, programas de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) y otros programas que, en conjunto, tienden a orientar y apuntalar el desarrollo productivo y la generación de empleos de calidad.

### C) ASALARIADOS INFORMALES EN HOGARES PARTICULARES

Casi un 20% del trabajo informal se concentra en hogares particulares, tratándose, en su mayoría, de mujeres dedicadas al servicio doméstico. El gobierno impulsó medidas específicas que tienden a regularizar la situación laboral de las trabajadoras del servicio doméstico. Estas consisten en la posibilidad, por parte del empleador, de deducir del impuesto a las ganancias el salario y las cargas sociales correspondientes, la simplificación del sistema

de registro y el pago de aportes, y el lanzamiento de una intensa campaña mediática con el objetivo de promover la importancia de la registración laboral.

Durante la vigencia del régimen de Convertibilidad, la generación de empleo se canalizó mayoritariamente a través del crecimiento del trabajo informal. En efecto, entre 1991 y 2001, la mayoría de los nuevos empleos asalariados era informal. Esta dinámica ocupacional terminó instalando al trabajo informal como una de las problemáticas más graves del mercado de trabajo argentino. Pero a partir de 2003, se observa un cambio de tendencia. El impacto de las políticas reseñadas permitió que la tasa de empleo registrado fuera creciendo, tal como lo demuestran más adelante los Cuadros II.5. y II.6.

### LA RESPUESTA ANTE LA CRISIS

La información relevada por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), muestra que durante el período de crisis internacional, en términos generales, la estructura ocupacional, las condiciones y la dinámica laboral de Argentina no se modificaron sustancialmente.<sup>5</sup>

Frente a la coyuntura contractiva internacional, el camino elegido fue el de implementar acciones para preservar y fortalecer el empleo y la inclusión, en lugar de recurrir a medidas de ajuste. Entre las acciones más relevantes, se asignaron importantes recursos orientados a

5. Encuesta de Indicadores Laborales, datos del cuarto trimestre de 2009, elaborada por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - DGEyEL del MTEySS.

estimular el incremento de las inversiones, la producción y el consumo en sectores y actividades que tienen un impacto positivo en la actividad económica en general y en el mercado de trabajo en particular, como la construcción de infraestructura y viviendas, la industria autopartista y la industria metalmecánica. Por otra parte, se otorgaron créditos para la prefinanciación de exportaciones y para PyME, y se fijaron estímulos al consumo. En todas las medidas adoptadas se incluyó la Cláusula de Preservación del Empleo como requisito para acceder y mantener los beneficios y subsidios.

También se desplegó una amplia y coordinada gestión del Ministerio de Trabajo nacional y de las autoridades laborales provinciales para limitar la aplicación de medidas que afectarían al empleo, lo que en muchos casos permitió contener y, en otros casos, evitar despidos, suspensiones y diversas medidas transitorias de carácter masivo. Se impulsaron Procedimientos Preventivos de Crisis en el nivel de las empresas de todo el país, para atender las situaciones que podían afectar el grado de actividad y de empleo, mediante el diálogo entre empleadores y trabajadores, con la articulación e intervención del Estado, siempre buscando soluciones que no implicaran la ruptura del vínculo laboral. Asimismo, se ampliaron los alcances del Programa de Reversión Productiva (REPRO) a través del cual el Estado nacional subsidia parte del salario de los trabajadores que se encuentran en empresas en situación crítica. Esta política, que se implementaba desde 2004, fue relanzada preventivamente y cubrió entre 2008 y 2009 a

alrededor de 144 mil trabajadores, en 2.750 empresas. La mayoría de estas firmas son PyME, ya que el 77% de las prestaciones fueron otorgadas a empresas de todo el país de hasta 50 trabajadores.

Para incentivar la contratación formal de trabajadores y la regularización del trabajo no registrado, también se definió un nuevo marco normativo que prevé un subsidio estatal a las alícuotas de las contribuciones patronales y facilidades para el blanqueo (Ley N° 24.476). Por último, respecto de las medidas directas que se destinaron a mejorar los ingresos y el consumo, se destacan los aumentos de los haberes de los jubilados y pensionados, del salario mínimo vital y móvil, de los salarios definidos en las convenciones colectivas de trabajo, de las asignaciones familiares, el incremento de las prestaciones de los programas de empleo y de desarrollo social, la reducción del impuesto a las ganancias para los trabajadores y la ampliación del régimen de asignaciones familiares con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para protección social.

#### ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH)

En el mes de diciembre de 2010, la Asignación Universal por Hijo para protección social cubrió a 3.492.646 de niños y jóvenes y a 1.849.324 de titulares. El 48,2% de esos titulares cobró la asignación por un solo hijo. El 28,0%, por dos, y un 23,8%, por tres hijos o más.

Desde el inicio de la implementación de la Asignación Universal por Hijo fueron cubiertos un total de 5.317.923 niños y jóvenes, mediante 2.945.431 titulares.

**Cuadro II.5.** Empleo asalariado registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Público y Privado. Promedios anuales y cuartos trimestres

| AÑO               | SECTOR PRIVADO      |                           | SECTOR PÚBLICO      |                           | TOTAL               |                           |
|-------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
|                   | CANTIDAD DE EMPLEOS | VAR. % TRIMESTRE ANTERIOR | CANTIDAD DE EMPLEOS | VAR. % TRIMESTRE ANTERIOR | CANTIDAD DE EMPLEOS | VAR. % TRIMESTRE ANTERIOR |
| Promedios anuales |                     |                           |                     |                           |                     |                           |
| 1995              | 3.367.682           |                           | 520.944             |                           | 3.888.626           |                           |
| 1996              | 3.498.964           | 4%                        | 595.099             | 14%                       | 4.094.062           | 5%                        |
| 1997              | 3.809.152           | 9%                        | 767.568             | 29%                       | 4.576.719           | 12%                       |
| 1998              | 4.069.494           | 7%                        | 813.768             | 6%                        | 4.883.262           | 7%                        |
| 1999              | 4.032.819           | -1%                       | 824.960             | 1%                        | 4.857.779           | -1%                       |
| 2000              | 3.976.860           | -1%                       | 839.225             | 2%                        | 4.816.085           | -1%                       |
| 2001              | 3.902.501           | -2%                       | 882.179             | 5%                        | 4.784.680           | -1%                       |
| 2002              | 3.504.194           | -10%                      | 883.207             | 0%                        | 4.387.401           | -8%                       |
| 2003              | 3.706.642           | 6%                        | 900.036             | 2%                        | 4.606.678           | 5%                        |
| 2004              | 4.157.194           | 12%                       | 944.051             | 5%                        | 5.101.244           | 11%                       |
| 2005              | 4.663.745           | 12%                       | 994.244             | 5%                        | 5.657.988           | 11%                       |
| 2006              | 5.109.585           | 10%                       | 1.067.785           | 7%                        | 6.177.369           | 9%                        |
| 2007              | 5.544.903           | 9%                        | 1.134.190           | 6%                        | 6.679.093           | 8%                        |
| 2008              | 5.863.971           | 6%                        | 1.204.819           | 6%                        | 7.068.789           | 6%                        |

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS.

**Cuadro II.6.** Empleo asalariado registrado. Privado. Grandes divisiones. Promedios anuales

| SECTOR       | PROMEDIO ANUAL (EN MILES)                               |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | TASA DE VARIACIÓN |
|--------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
|              | 1996  | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2008/02      |                   |
| A            | Agricultura, ganadería, caza y silvicultura             | 243          | 262          | 266          | 260          | 256          | 251          | 236          | 253          | 277          | 301          | 317          | 330          | 345          | 46%               |
| B            | Pesca y servicios conexos                               | 10           | 11           | 11           | 10           | 10           | 11           | 13           | 16           | 17           | 17           | 18           | 18           | 17           | 27%               |
| C            | Explotación de minas y canteras                         | 32           | 34           | 34           | 31           | 31           | 33           | 31           | 34           | 38           | 43           | 48           | 55           | 60           | 91%               |
| D            | Industria manufacturera                                 | 935          | 976          | 994          | 942          | 895          | 849          | 761          | 815          | 917          | 1.007        | 1.087        | 1.155        | 1.210        | 59%               |
| E            | Electricidad, gas y agua                                | 45           | 46           | 49           | 50           | 50           | 50           | 47           | 47           | 49           | 50           | 52           | 54           | 55           | 17%               |
| F            | Construcción  | 210          | 259          | 286          | 288          | 248          | 218          | 131          | 166          | 225          | 306          | 375          | 435          | 438          | 235%              |
| G            | Comercio al por mayor y al por menor                    | 558          | 605          | 651          | 653          | 656          | 659          | 591          | 615          | 699          | 787          | 863          | 951          | 1.027        | 74%               |
| H            | Hotelería y restaurantes                                | 111          | 119          | 127          | 126          | 127          | 126          | 113          | 121          | 140          | 164          | 186          | 204          | 219          | 94%               |
| I            | Transporte, de almacenamiento y de comunicaciones       | 297          | 333          | 363          | 371          | 372          | 364          | 334          | 339          | 358          | 397          | 434          | 473          | 507          | 52%               |
| J            | Intermediación financiera y otros servicios financieros | 127          | 137          | 147          | 149          | 149          | 146          | 131          | 117          | 121          | 129          | 139          | 155          | 164          | 25%               |
| K            | Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler    | 348          | 392          | 432          | 443          | 462          | 463          | 409          | 450          | 522          | 601          | 669          | 742          | 798          | 95%               |
| M            | Enseñanza   | 160          | 193          | 254          | 263          | 273          | 282          | 282          | 292          | 309          | 327          | 343          | 358          | 372          | 32%               |
| N            | Servicios sociales y de salud                           | 183          | 189          | 191          | 186          | 184          | 183          | 174          | 176          | 184          | 196          | 208          | 220          | 234          | 35%               |
| O            | Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.    | 240          | 252          | 266          | 261          | 264          | 269          | 251          | 266          | 301          | 339          | 370          | 395          | 416          | 66%               |
| <b>Total</b> |   | <b>3.499</b> | <b>3.809</b> | <b>4.069</b> | <b>4.033</b> | <b>3.977</b> | <b>3.903</b> | <b>3.504</b> | <b>3.707</b> | <b>4.157</b> | <b>4.664</b> | <b>5.110</b> | <b>5.545</b> | <b>5.864</b> | <b>67%</b>        |

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS.

**Cuadro II.7.** Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. Remuneración por todo concepto, remuneración normal y permanente (ajustada, excluyendo aguinaldo y otros conceptos estacionales), a valores corrientes

| PERÍODO | REMUNERACIÓN POR TODO CONCEPTO |      | REMUNERACIÓN NORMAL Y PERMANENTE |      |                 |      |
|---------|--------------------------------|------|----------------------------------|------|-----------------|------|
|         | SERIE ORIGINAL                 |      | SERIE DESESTACIONALIZADA         |      | TENDENCIA CICLO |      |
| 1995    | 887                            |      | 815                              |      | 813             |      |
| 1996    | 875                            | -1,4 | 803                              | -1,5 | 805             | -1,0 |
| 1997    | 869                            | -0,7 | 799                              | -0,4 | 799             | -0,7 |
| 1998    | 877                            | 1,0  | 807                              | 1,0  | 807             | 1,0  |
| 1999    | 882                            | 0,6  | 811                              | 0,6  | 812             | 0,6  |
| 2000    | 888                            | 0,6  | 815                              | 0,4  | 816             | 0,5  |
| 2001    | 883                            | -0,5 | 813                              | -0,3 | 813             | -0,4 |
| 2002    | 929                            | 5,2  | 855                              | 5,1  | 853             | 5,0  |
| 2003    | 1.051                          | 13,2 | 966                              | 13,1 | 968             | 13,4 |
| 2004    | 1.211                          | 15,2 | 1.109                            | 14,8 | 1.107           | 14,4 |
| 2005    | 1.411                          | 16,5 | 1.295                            | 16,7 | 1.293           | 16,9 |
| 2006    | 1.711                          | 21,3 | 1.570                            | 21,3 | 1.571           | 21,4 |
| 2007    | 2.075                          | 21,3 | 1.903                            | 21,2 | 1.903           | 21,1 |
| 2008    | 2.682                          | 29,3 | 2.453                            | 28,9 | 2.456           | 29,1 |

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEYEL - SSPTYEL, a partir de SIPA.

### EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES

Según el INDEC, durante el primer trimestre de 2003, para el total de aglomerados urbanos, la tasa de actividad era del 45,6%; la de empleo, del 36,3%; la de desocupación, del 20,4%; la de subocupación demandante, del 12,0%; y la tasa de subocupación no demandante era del 5,7%.

Luego, en el cuarto trimestre de 2009, la tasa de actividad se había elevado al 46,9%; la de empleo, al 42,4%; la de desocupación había descendido al 8,4%; la de subocupación demandante, al 6,9%; y la de subocupación no demandante, al 3,1%.

Puede observarse que la evolución de las tasas de desocupación y subocupación es des-

cedente durante todo el período de crecimiento económico y que esta tendencia se revierte ante el escenario de crisis económica internacional, ya que la tasa de desempleo sube del 7,3 (cuarto trimestre de 2008) al 8,4 (cuarto trimestre de 2009) y la de subempleo, del 9,1 al 10,3 en el mismo período. Más tarde, durante el segundo trimestre de 2010, la tasa de desempleo era del 7,9 % según datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

La tasa de empleo crece de manera marcada entre 2003 y 2006 (con dos pequeñas oscilaciones estacionales en los primeros trimestres de 2005 y 2006). Luego se mantiene hasta el cuarto trimestre de 2008, para des-

cender durante los tres primeros semestres de 2009.

Algunos datos presentes en el Informe Trabajo y Empleo en el Bicentenario, 2010, dan muestras del cambio producido: el crecimiento del empleo registrado fue el más elevado de los últimos 35 años: 67% desde 2002 y 43% desde el mejor momento de la década de los noventa. La expansión récord del empleo formal permitió reducir la tasa de empleo no registrado, que descendió del máximo histórico de casi el 50% en 2003 al 34,6% en el primer trimestre de 2010. Y en el período comprendido entre 2003 y 2009 se crearon alrededor de 571 mil puestos de trabajo por año, lo que triplicó lo que venía sucediendo con el gobierno democrático a partir de 1983 y durante la Convertibilidad y cuadruplicó la creación anual de empleo durante el último régimen militar.

Por otra parte, los niveles de pobreza manifiestan una muy fuerte variación estadística a lo largo de la última década. Con niveles del orden del 20 al 30% desde los años noventa hasta 2001, la pobreza se elevó en el contexto de salida de la Convertibilidad, para luego ir descendiendo paulatinamente. En el primer semestre de 2003, las personas en situación de pobreza representaban el 54%; en la primera mitad de 2004, el índice descendió 10 pun-

tos (a 44,3%); durante el segundo semestre de 2005, 10 puntos más (33,8%). Cuando se midió en el primer semestre de 2007, había descendido otros 10 puntos (23,4%) y otros 10 desde entonces hasta el último registro, que data del segundo semestre de 2009 (13,2% y 3,5% de indigencia). Más allá de las dudas que pudieran existir sobre las mediciones estadísticas de los ingresos y los precios de la canasta familiar, la tendencia es comprobable a lo largo de todo el ciclo.

En cuanto a los indicadores de desigualdad, según el INDEC, el coeficiente de Gini del Ingreso Total Familiar bajó de 0.484 en el tercer trimestre de 2003 a 0.409 en el cuarto trimestre de 2009 (en 2003 era un 14% más alto que en 2009) (Itzcovitch, 2009). Esto indica una mayor equidad en la distribución del ingreso, ya que el indicador es igual a cero si todas las unidades reciben lo mismo y se aproxima más a 1 mientras más desigual sea la distribución.

Otra manera de analizar la realidad es a través del Índice de Desarrollo Humano que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase el Cuadro II.8.). Allí se señala una mejora en el período 2005 a 2007, que sitúa a este índice en los mayores niveles, en casi treinta años.

**Cuadro II.8.** Índice de Desarrollo Humano: Argentina

| 1980  | 1985  | 1990  | 1995 | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  | Clasificación 2006 | Tasa promedio de crecimiento anual 1990-2007 |
|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|
| 0,793 | 0,797 | 0,804 | -    | 0,824 | 0,855 | 0,861 | 0,866 | 47                 | 0,44   |

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2009 – PNUD.

---

## Capítulo III. Análisis de la experiencia

---

La política de empleo implementada ha tenido diversidad de objetivos, con desempeños variados e importantes efectos sobre la población destinataria. A continuación, se detallan cinco aspectos destacados de la experiencia, y se describen tanto sus fortalezas como aquellos aspectos que continúan pendientes. En primer lugar, debe subrayarse el rasgo que marca el punto de ruptura con la etapa de Convertibilidad, que es la **centralidad dada al trabajo** en todo el diseño de esta política de desarrollo. En segundo lugar, la **adaptabilidad** de políticas y programas a los diferentes contextos, para garantizar capacidad situacional a las acciones. En tercer lugar, el énfasis puesto en la **institucionalidad**, que representa un intento de sustentar la estrategia en el tiempo. En

cuarto lugar, la **empleabilidad** como modo de reconstruir la correspondencia entre inclusión, empleo y formación continua de los trabajadores. Y, en quinto lugar, la **territorialidad**, para otorgar un sentido moderno y eficiente a las políticas.

### 1. LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO

El mayor logro de la experiencia durante el período 2003-2010 es el claro papel que se le asignó al trabajo en la estrategia implementada en todo el país y, específicamente, a la generación de empleo como parte fundamental de esa estrategia. Argentina ha iniciado un proceso de mayor protección de los trabajadores y el Estado vuelve a hacerse presente mediante el reforzamiento de la legislación laboral y la

implementación de políticas de mercado de trabajo. Se ha vuelto a vincular el trabajo con la producción y a convertir al trabajo en un componente articulado con el proceso de acumulación de capital.

Ya ha sido expresado que desde mediados de la década del cuarenta hasta mediados de los años setenta operó, con matices según los periodos, un modelo de fuerte inclusión social, a través de la promoción del crecimiento y el bienestar social. Aquel orden social utilizaba los pactos y acuerdos políticos entre los actores corporativos y centralizados como instrumento de regulación del conflicto; la distribución del ingreso y la política social expansiva como medios de dignificación social; la acción del Estado como herramienta de dinamización económica y la sustitución de importaciones como pauta de industrialización.

Este era un modelo de desarrollo construido sobre una particular articulación de Estado protector, economía regulada y sociedad menos desequilibrada. En él predominaba una lógica productiva; existía –de hecho y, a veces, de manera expresa– una alianza corporativa entre la burguesía nacional y los asalariados, debido a que el proceso de acumulación de capital estaba vinculado con la expansión del mercado interno y convertía al salario en un factor de demanda, al menos para los sectores de la entonces llamada “burguesía nacional”. Esto lo garantizaba el Estado a través de aceitados mecanismos de intermediación; estaba presente, por lo tanto, en el espacio de realización sectorial, aunque alimentaba una “cultura demandante” por parte de clases y grupos sociales.

Pero el orden social emergente de la dictadura iniciada en 1976 planteó una serie de limitaciones en el accionar del Estado, que secuencialmente fueron afectando las políticas redistributivas (de salud, educación, asistencia social, promociones y subsidios), los niveles de inversión pública, los activos estatales a partir de las privatizaciones, los salarios públicos y que luego alcanzaron el empleo y la contención social más elemental.

Esta transformación profundizó paralelamente la crisis del Estado como gestor social y fue aumentando la desconfianza ciudadana acerca de la capacidad pública para responder eficazmente a sus demandas.

El golpe militar de 1976 fue la inauguración de un ciclo histórico que iba a modificar sustancialmente el orden social anterior, que iba a alterar e incluso a modificar radicalmente sus pilares: al reemplazar el valor del trabajo y de la producción por el de la especulación; la solidaridad por el individualismo; el compromiso con el bien común por la salvación individual; el ascenso y la inclusión social por la exclusión-retracción social; los pactos político-corporativos fundantes de un modelo de desarrollo por la complicidad de un Estado-poder económico concentrado en el reparto prebendario de los activos de la sociedad.

Con el nuevo mapa de poder, se rompía una alianza social y un determinado consenso económico. Se terminaba un modelo en las relaciones Estado/sociedad que supo estar en condiciones de garantizar certezas a la población: certeza del empleo, certeza de la protección social, certeza de la cobertura sindical. El nuevo orden social, en cambio, se estructuró



sobre la base de una subordinación de la política al poder económico concentrado y el rol protagónico del mercado impuso una concepción de los individuos como consumidores desarticulados, volcados al ámbito privado.

Respecto de este modelo, el mayor cambio cualitativo de la experiencia actual consiste en haber comenzado a transitar el camino de una sociedad nuevamente basada en el trabajo –por lo tanto, inclusiva– y formulada como alternativa civilizatoria a la sociedad de mercado (Godio, 2007).

La experiencia del período 2003 al 2010 muestra que las políticas activas de empleo presentaron secuencias acumulativas: así como en el año 2003 la prioridad fue atender los efectos más inmediatos de la crisis en un escenario de emergencia social, transfiriendo ingresos a los desocupados, a partir de 2004 y fundamentalmente desde el año 2006, las políticas se enfocaron hacia la calificación y la calidad del empleo, mediante una estrategia concentrada en articular sectorial y territorialmente las políticas activas de empleo. Durante el período 2008-2009, la prioridad pasa a ser compensar efectos de la crisis internacional, por un lado, y generar oportunidades de inclusión laboral y social para los jóvenes, por el otro. De este modo, las políticas han ido mutando paulatinamente de un contenido asistencial-social a uno de inserción laboral y productiva, mediante una secuencia acumulativa que implica que en cada etapa se asume un nuevo desafío, manteniendo las actuaciones que se venían desplegando. La estrategia ha consistido en dar saltos cualitativos en los programas y no en cambiar de rumbo, y esto

como medida propia de una experiencia que se va construyendo desde la misma práctica comprometida, en un proceso gradual de mejora y profundización de la política de empleo.

En todo ese transitar, hubo políticas generalistas, propias de un escenario de emergencia social, como fue el PJJHD. Luego, a medida que la situación económica y social del país iba mejorando, la estrategia se fue orientando a políticas de focalización, un cambio que empieza con el Seguro de Capacitación y Empleo y se consolida con el Programa Jóvenes. La praxis se fue construyendo con permanentes incorporaciones de nuevos objetivos, sosteniendo una combinación de dinamismo productivo + institucionalidad laboral + protección social (Novick y otros, 2007), como los pilares que estructuran toda la política del MTEySS desde el año 2003 hasta la fecha. Para ello, se utilizaron políticas universales y específicas, sectoriales y territoriales, pasivas y activas, en un tránsito de la contención a la capacitación de las personas, de la cantidad a la calidad del empleo, del acompañamiento al compromiso de sindicatos, empresas, universidades y gobiernos municipales y provinciales.

Así descrita, puede transparentarse cuál ha sido la concepción predominante respecto del empleo y el trabajo: el empleo, como un fenómeno social impulsor de creación de riqueza en una sociedad, proveedor de ingresos para las personas e instrumento de progreso social y no únicamente como una relación salarial (Méda, 2007), y el trabajo, como un factor de inclusión, dador de identidad y de ciudadanía (Tomada, 2007).

## 2. LA ADAPTABILIDAD A LOS CONTEXTOS

Los logros alcanzados por la política de empleo del MTEySS se sintetizan en la idea del “pensar situado”. Toda la estrategia ha estado permanentemente conectada con la realidad del país y con los cambios que las diferentes coyunturas fueron provocando.

Las cuestiones laborales están atravesadas por procesos económico-estructurales en los que una sociedad está envuelta, tales como: a) las políticas tendientes a asegurar condiciones generales del régimen de acumulación: la política monetaria, presupuestaria, salarial, fiscal, cambiaria, comercial interna y externa, y de competencia; b) las políticas de fomento empresarial: como la infraestructura física, la política educacional, tecnológica, ambiental, rural, industrial, los sistemas productivos regionales, la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos, etc. y c) por las condiciones particulares de las empresas, como las innovaciones productivas y de comercialización, la capacidad de gestión empresarial, las relaciones laborales en cada sector de actividad y la integración en redes de cooperación interempresarial.

Esto es interesante de ser remarcado porque las políticas activas de empleo impulsadas por el MTEySS han tenido un alto impacto estructural medido por indicadores cuantitativos, como se ha podido comprobar en el capítulo II. La combinación de un contexto de

expansión económica y un Estado presente ha permitido una significativa ampliación de la cobertura social y laboral.

La gama de sectores en los que se ha generado empleo es muy amplia y alcanza prácticamente a todas las actividades, con mejores desempeños en construcción, servicios, industria ligada al mercado interno, administración pública, servicio doméstico y trabajo rural. Además, el alcance es amplio desde el punto de vista de la distribución geográfica sobre la totalidad del país y se trata de un tipo de empleo que ha sido, en gran medida, registrado, lo que permite revertir la tendencia de los años noventa, cuando la mayor parte del empleo que se generaba era precario e informal.<sup>6</sup>

Sin embargo, con todos los avances logrados en el plano estructural, aún no se ha consolidado el nuevo proyecto de desarrollo: permanece alta la informalidad y persisten cuestiones de precariedad de los salarios y de las mejoras en la distribución del ingreso. Novick y Perrot (2009) lo expresan claramente: “aún cuando los salarios mostraron una senda ascendente y sostenida hasta el año 2008, las situaciones de precariedad y de bajos salarios que todavía experimenta un conjunto considerable de trabajadores hacen emerger la figura del “trabajador pobre”, fuertemente asociada a la falta de inscripción en el sistema de seguridad social, como un elemento importante en la

6. Según una estimación del MTEySS, en los últimos años, de cada 10 empleos que se crean 8 son registrados y solo 2 no lo son; mientras que en la década del noventa de cada 10 puestos que se generaban, 9 quedaban fuera de la normativa (Schleser y Soto, 2010)

composición de la pobreza. Esto vuelve más relevante aún la implementación de políticas, en el contexto actual de crisis, que contribuyan a evitar tanto el aumento del desempleo como la erosión de los salarios nominales y reales. Las medidas aplicadas en esta dirección son básicamente un conjunto de estrategias *ad hoc* que buscan evitar la pérdida de empleos y la caída de salarios, con el propósito de apuntalar la demanda doméstica”.<sup>7</sup>

Pero también las cuestiones laborales de una sociedad están atravesadas por procesos institucionales, como el funcionamiento de las instituciones democráticas, la relación nación-provincias-municipios, las leyes vigentes en temas específicos de empleo, las instancias de representación sectorial de empresarios y trabajadores, la institucionalidad territorial creada para sustentar acciones, como las gerencias de capacitación y empleo y las oficinas de empleo e intermediación laboral, entre otros factores. Por otra parte, existe una trama social, cultural, simbólica, que impacta en las políticas de empleo. Se trata de un entramado de factores socioculturales y una escala de valores que inciden en el clima reinante en una sociedad, en las pautas de interrelación predominantes, en los niveles de participación ciudadana, de confianza y de capital social.

Estas tres dimensiones: estructural, institucional y relacional se influyen mutuamente y son importantes a la hora de explicar tanto las

coyunturas por las que atraviesa un país, como el alcance de las políticas implementadas, y un enfoque de políticas situado en una realidad específica necesita contemplar esta perspectiva compleja.<sup>8</sup>

En este sentido, las políticas activas de empleo se han destacado por su diseño innovador y abarcativo, que ha respondido a las diferentes coyunturas por las que fue atravesando la sociedad argentina. Hoy, la cobertura social sobre el ciclo de vida completo de una persona ya no es un programa sino un derecho (con la Asignación Universal por Hijo), la inclusión social no se cumple por asistencialismo sino por empleo y la formación continua se erige como variable clave para acceder al empleo. De todos modos, es necesario tener en cuenta que la estrategia no ha tenido siempre un adecuado impacto institucional y que tampoco se han modificado prácticas productivas marginales reñidas con el trabajo decente (como la informalidad extrema o el trabajo en condiciones inhumanas). Evidentemente, han sido mayores los avances en una dinámica económica de generación de empleo acompañada de políticas activas, que en la consolidación de un clima social de apropiación colectiva del valor del trabajo y en la creación de un entramado institucional que garantice este cambio estructural. Pero esto resulta lógico: las transformaciones institucionales y, fundamentalmente, los cambios culturales, demoran en llegar.

7. Impacto social de la globalización. Resumen ejecutivo, ob. cit, pág. 22.

8. Una ampliación del enfoque de las dimensiones de un proceso de desarrollo se encuentra en *Otro desarrollo* (Madoery, 2008).

Si se analiza el Informe AREA (2009), se percibe que los problemas y limitaciones de la política de empleo se refieren a cuestiones propias de estas dos dimensiones (institucional y social), por ejemplo, a la falta de normas y leyes adecuadas, la ausencia de cuadros técnicos en el nivel local, la dispersión de las intervenciones públicas en los territorios, la falta de articulación entre áreas de gestión nacionales, provinciales y locales, la falta de compromiso y comprensión social de las políticas debido a ciertos liderazgos tradicionales en algunas ciudades, la carencia de información básica y confiable, la insuficiente capacidad burocrática, entre otras.

Otro tema que se vincula con la adaptabilidad de las políticas es la capacidad prospectiva económica y laboral. Anticipar demandas futuras es una manera de sofisticar la estrategia y no perder perspectiva en lo cotidiano. Así, se puede mejorar la capacidad diagnóstica y propositiva evaluando qué políticas son válidas en diferentes escenarios, tener capacidad anticipatoria, preguntarse cuáles van a ser los empleos de futuro, incorporar el tema de los empleos verdes, las cuestiones de género vinculadas con el trabajo, las problemáticas específicas de las poblaciones migrantes, los jóvenes, los públicos diferenciados.

El MTEySS viene recorriendo un camino muy firme en este sentido, fundamentalmente con la tarea realizada desde la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales, al aportar estudios, estadísticas e interpretacio-

nes, y tendría que consolidarse como una usina permanente de conocimiento, sobre el que se apoyen las medidas de gobierno.

Una estrategia de empleo está directamente vinculada con el perfil productivo del país y en ese sentido, hay que atender puntualmente las exportaciones. Por ejemplo, si se considera el perfil del comercio exterior, las estimaciones sobre el balance comercial del período 2003-2007 marcan que nuestra pauta de inserción internacional no es lo suficientemente sólida en cuanto a su incidencia en el empleo. Argentina exporta productos que, en general, tienen menos trabajo incorporado que los que importa. Esto se explica, en parte, por el hecho de que la estructura de especialización comercial externa de la industria se encuentra sesgada hacia sectores de baja intensidad relativa del uso del factor trabajo y porque la mayor generación de empleo estuvo principalmente asociada con la recuperación del mercado interno y con ramas de actividad dinamizadas a partir de la protección cambiaria.<sup>9</sup> Dicho de otro modo, esto implica que la generación de empleo depende fundamentalmente de la fortaleza del mercado interno: ya sea de la construcción, la industria orientada al consumo interno, el comercio, los servicios o el empleo público.

¿Cuáles serán los sectores dinámicos en la consolidación del actual proyecto de desarrollo? ¿Cuáles son las nuevas fuentes de productividad y competitividad que sustentan una política de integración regional y de diversifica-

9. *Ibidem*, pág. 23.

ción de las exportaciones argentinas? ¿Qué sectores económicos se priorizan en la estrategia país? Para responder a estos interrogantes, se deberá interpretar la dimensión federal del empleo y el dinamismo de las economías regionales, de manera de estimar su impacto sobre el empleo privado registrado.

También se requiere fortalecer criterios de política ante un escenario de crisis global. En este sentido, Argentina ha logrado enfrentar la crisis mundial con algunas fortalezas. La política de expansión del mercado interno, de elevación del poder adquisitivo del conjunto de la población y particularmente de los sectores populares, el superávit cambiario y fiscal, la integración regional y la diversificación de los mercados de exportación, entre otros factores, generaron condiciones de solidez estructural ante eventuales temblores de mercado. Sumado a todo esto, las políticas de protección del empleo, impulsadas cuando el escenario de crisis efectivamente se instaló, permitieron que la tasa de empleo solo cayera levemente y durante un período relativamente acotado de tiempo.

Otro tema a profundizar es el de la innovación en los procesos productivos y su impacto sobre el empleo. Un sector como el del *software* y los servicios informáticos que ha sido objeto de políticas específicas es un ejemplo de actividad de empleo masivo y registrado. Una estrategia integral seguramente tendrá que detectar otros sectores con comportamientos similares, para buscar apoyarlos de un modo particular.

### 3. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA

Como destacan documentos oficiales, la política de empleo ha tenido tres pilares fundamentales: los servicios públicos de empleo, la formación profesional y el desarrollo económico local. En todos ellos ha habido coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública y articulación con actores diversos, sean estos privados, sociales, académicos, etc. Este enfoque integral de políticas busca consolidarse y sostenerse en el tiempo, con el propósito de perfilar una estrategia de empleo consistente y permanente. Para ello, se requiere avanzar en su institucionalización y en la obtención de información a partir de entrevistas; los responsables de gestión señalaron ejemplos como: una Red Nacional de Servicios Públicos de Empleo, la consolidación de un Sistema Nacional de Formación Continua, una nueva ley de Empleo que reemplace a la Ley 24.013 y que enfatice la consolidación de redes sectoriales y territoriales, la capacitación y el seguro, y la creación de un Instituto de Certificación de Competencias Laborales destinado a la acreditación de saberes y a la certificación de competencias.

También, se deberá apuntar a la creación de Consejos sectoriales, establecer la responsabilidad social por parte de las empresas en la enseñanza y calificación de los trabajadores y en el control y cumplimiento de las normas laborales,<sup>10</sup> fijar acuerdos de normalización

10. "... un instrumento básico de la política de calidad del empleo es impulsar el compromiso y la responsabilidad social empresarial en la tarea de control de las condiciones de trabajo y cumplimiento de las normas laborales." (Carlos Tomada, *La recuperación del trabajo y sus instituciones rectoras*, ob. cit, pág. 79).

con empresas y sindicatos, lograr que las Oficinas Municipales de Empleo se conviertan en referentes directas ante cuestiones de oferta y demanda de empleo, entre otras medidas.

Institucionalizar implica consolidar los pilares de una sociedad que define al trabajo como política de Estado y al empleo como un sistema de distribución social y de inserción social y no solo como un medio de ingreso. Para ello, es fundamental avanzar sobre los temas legislativos señalados, para respaldar la política en normativa y leyes, y no solo en resoluciones ministeriales. También, se requiere mejorar la estructura de gestión y apoyarla sobre equipos burocráticos consistentes, de modo de contar con la capacidad operativa necesaria que permita acortar al mínimo la clásica distancia entre el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, habrá que pensar en mecanismos alternativos de financiamiento y lograr sustentar las principales políticas (como la Asignación Universal por Hijo) en recursos genuinos, como podrían ser impuestos progresivos –y no en activos coyunturales–, así como lograr actualizar los montos asignados de manera automática. También, se deberán fomentar reglas de juego ligadas a la condensación de prácticas sociales de responsabilidad y compromiso, que alimenten un estilo político que sustente la práctica de las negociaciones colectivas. Como todo proyecto de transformación, este se mantiene sometido a fuertes tensiones políticas, económicas y también sociales, por lo que la institucionalidad es necesaria para garantizar el sostenimiento de la experiencia en el tiempo.

Otro tema de particular atención lo representan las capacidades de gestión y coordinación de políticas. Es cierto que en las políticas públicas existe una distancia entre el diseño y la implementación, entre los objetivos que guían la acción y los resultados efectivamente alcanzados. Las razones que explican esto son variadas pero se sintetizan en las dificultades que toda acción transformadora encuentra en su camino. Debido a esto, el acierto en el nuevo papel definido para las políticas públicas de empleo y su contenido muchas veces innovador no siempre pudo ser acompañado de una gestión acorde con los objetivos propuestos. El desafío, por lo tanto, es reducir esa distancia mediante un aumento en las capacidades de gestión central y territorial.

Si algo ha provocado el largo período histórico en que se aplicaron políticas neoliberales, esto consistió en haber minado las capacidades de gestión pública. La matriz neoliberal de los años noventa tuvo entre sus objetivos descongestionar y bajar el gasto de la jurisdicción nacional, pero no logró organizar un nuevo modelo territorial. En realidad, provocó desconcentración funcional (no descentralización) hacia las provincias y los municipios, la eliminación de instancias reguladoras del Estado nacional, la desarticulación de los equipos de gestión y el desfinanciamiento de áreas operativas. Como consecuencia, al inicio del período de recuperación productiva, y del empleo, a partir del nuevo ciclo expansivo, fue notable la ausencia de ámbitos públicos con posibilidades operativas suficientes, junto con una necesidad creciente de reconstruir las pérdidas capacidades estatales. En este proceso, si bien

son muchos los avances, todavía son mayores los desafíos pendientes.

No hay desarrollo sin Estado y un gran mérito de la política de los gobiernos de 2003 a 2009 ha sido recuperar la presencia del Estado en los temas de empleo. Como ya ha sido señalado, durante el ciclo neoliberal, el Estado argentino había perdido capacidad inclusiva porque carecía de cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad, que habían quedado afuera del alcance de la acción pública. Esto se ha revertido como tendencia, pero continúa vigente la necesidad de contar con más y mejor Estado para generar y mantener más y mejor trabajo.

También, es necesario consolidar la estrategia del diálogo social y la concertación con los actores de la producción y el trabajo, con los ámbitos de conocimiento y con los sectores políticos y sociales. Porque es preciso establecer acuerdos políticos, sociales y económicos que logren constituirse en una práctica cultural consolidada.

Toda sociedad es un conjunto de individuos y grupos con poderes diferenciados, en función de la riqueza, los intereses y los valores. Las diferencias entre los actores se objetivan en recursos, tipos de bienes, posiciones sociales; se institucionalizan en reglas de juego formales e informales y se subjetivan en modos de pensar, modos de hablar, modos de relacionarse, modos de ver que son propios de la posición social de cada actor.

La sociedad argentina presenta, de este modo, una diversidad de actores según su inserción e interpretación de los procesos sociales. Cada actor porta diferentes visiones de la economía, de la sociedad, de las institu-

ciones y del trabajo. A la vez, estos actores presentan diferente autonomía e incidencia sobre los procesos locales, según la posición que ocupen en el sistema de relaciones de la sociedad local. Por lo tanto, el diálogo social no representa una práctica natural, mucho menos armoniosa, sino que constituye un espacio de puja de intereses –y a veces de confrontación abierta–, que necesita ser canalizado a través de instancias democráticas de expresión, participación y decisión. Cuanto más institucionalizados están esos espacios, mayor es la posibilidad de evitar el conflicto abierto y de conducir la interacción social hacia objetivos comunes.

En síntesis, la articulación público-privada requiere de determinadas condiciones que resultan imprescindibles para que la interdependencia acontezca: reglas formales e informales, incentivos para cooperar, voluntad política de quienes detentan poder e influencia sobre el sistema institucional y confianza entre los diversos actores involucrados en el proceso. Las sociedades se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas y emprendedoras, a partir de cómo se utilizan los recursos propios y se aprovechan las oportunidades del contexto, de la manera cómo se organizan y se gestionan los conflictos y a partir de cómo se definen las estrategias productivas y laborales. Pero para poder cumplir con los objetivos transformadores que inspiran la política de empleo, la sola acción del MTEySS puede resultar insuficiente; se requiere profundizar la coordinación con otros ámbitos de la administración nacional, como el Ministerio de Economía, de Producción, de Planificación, de Desarrollo Social, de Educación y de Agricultura,

y pensar las políticas de esos espacios de gestión también en términos de su incidencia sobre el empleo. Además, es indispensable contar con una coordinación social y territorial para actuar sobre sectores específicos a quienes a veces las acciones llegan tarde o de modo insuficiente, debido a su frágil inserción en la estructura social, como es el caso de los trabajadores rurales, los empleados domésticos o los jóvenes sin inserción laboral ni capital educativo.

#### 4. LA EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS

Si un cambio estructural ha ocurrido en algunos sectores de la sociedad argentina durante el ciclo neoliberal, este ha sido la alteración de la correspondencia entre inclusión, trabajo y educación, una relación que había sido constitutiva del tejido social de nuestro país y respondía a la secuencia: cuanto más trabajo, más inclusión; cuanta más educación, mejor trabajo. Esto implica que tanto la educación como el trabajo fueron históricamente factores de inclusión social y expectativas de bienestar para las personas. El trabajo en general y el trabajo calificado (basado en la instrucción y la capacitación), en particular, representaban un componente central de la matriz industrializadora: una relación sinérgica entre la producción y el trabajo, entre la productividad y el conocimiento. En ese contexto, la intervención del Estado garantizaba la extensión social y territorial de los beneficios. En cambio, las políticas de desindustrialización, los golpes institucionales

y las etapas democráticas que han sido funcionales a los criterios de un Estado reducido a su mínima expresión, quebraron ese modelo de desarrollo modificando la relación de correspondencia entre estos conceptos, los cuales entraron en tensión. Para los jóvenes provenientes de los sectores vulnerables de la sociedad, la tensión entre el trabajo y la educación provoca deserción (el joven pobre que sale a trabajar está más expuesto al abandono de sus estudios), la tensión entre la educación y la inclusión provoca vulnerabilidad (pues la falta de educación refuerza la exclusión) y, finalmente, la tensión entre la posibilidad de la inclusión y el trabajo provoca precariedad (ya que para los pobres solo existen empleos informales y esporádicos).

Esto ha puesto en el centro del debate el tema de la existencia, o no, de rasgos duros, perfiles pétreos de la sociedad argentina, donde las políticas activas de empleo no han logrado penetrar o donde solo impactaron levemente. Algunos autores consideran que en el contexto de las transformaciones que operan sobre la estructura productiva y social, los tradicionales mecanismos de inclusión de la población joven parecen haber sufrido importantes modificaciones y que ello es particularmente notorio en los sectores socioeconómicos más vulnerables: “ser joven en un espacio de pobreza parece constituir no solo un factor de riesgo educativo y ocupacional, sino también de discriminación y desafiliación socio-institucional”.<sup>11</sup>

11. Salvia *et al.*, *Los jóvenes pobres como objeto de política pública*, ob. cit. pág. 3. Los autores sostienen además que “el acceso a una educación y a un empleo de calidad parece depender fundamentalmente de un sistema social que genera trayectorias desiguales para los jóvenes según sus recursos socioeducativos, origen familiar y otros factores de discriminación étnica, sexual o residencial” (ibidem, pág. 16).



Evidentemente las políticas orientadas a la formación de capital humano o a la transferencia de ingresos a los jóvenes en situación de pobreza son fundamentales, pero también pueden resultar insuficientes en determinados casos de exclusión y rechazo social. Por lo tanto, dar solución a esto deberá constituir una preocupación central de políticas futuras. Tal vez haya que profundizar el diagnóstico sobre algunos sectores de la sociedad, pero más allá de las estadísticas que puedan fundamentar una u otra posición, lo cierto es que los jóvenes que no están plenamente insertos en el sistema educativo o productivo representan un colectivo prioritario que reclama políticas específicas, como el Programa Jóvenes, por ejemplo, en cuyos fundamentos ya está implícita la idea de que las políticas activas poco han impactado sobre ellos.

Las políticas activas impulsadas han ido enfrentando el problema en un aprender haciendo que introdujo paulatinos algunos avances, hasta el lanzamiento del Plan Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, que viene a dar cuenta de una manera más completa sobre esta realidad. Las lecciones aprendidas a lo largo de toda la experiencia de políticas activas de empleo establecen que no existe una correspondencia entre las acciones propias de los escenarios de escasez y las acciones destinadas a los escenarios de exclusión: esto significa que si el problema es de escasez de ingresos, se enfrenta con asignaciones o subsidios, pero

si es de escasez de conocimiento, se enfrenta con formación y reentrenamiento. Un escenario de escasez presenta baja calidad del empleo, problemas de capacitación de la mano de obra, horizontes de expectativas acotadas a los trabajadores ocupados y desocupados. Pero si el escenario es de exclusión, los problemas se relacionan con una fuerte informalidad y con la pérdida de referencias sociales, migraciones, ilegalidad, etc.

Los problemas de desafiliación educativa, desempleo y precariedad laboral juvenil parecen ser el resultado combinado de una trama compleja de condiciones económicas y sociales, históricas y estructurales. De lo que se trata en estos contextos es de la exclusión social de una comunidad estructurada sobre la marginación de un sector de su población y de la exclusión laboral como una consecuencia directa. Por lo tanto, se requiere tanto de una perspectiva compleja que ayude a buscar las causas explicativas en las condiciones macroeconómicas de la sociedad y su estructura social, como de medidas económicas, sociales, educativas, culturales e institucionales. Incluso, es necesario trabajar en el nivel de las representaciones sociales, es decir, sobre cuál es el imaginario que los diferentes sectores de la sociedad construyen acerca de los jóvenes que se encuentran en esas condiciones de marginalidad, ya que todo ello suele constituir una fuente de rechazo social (“son delincuentes, son drogadictos, son vagos”).<sup>12</sup>

12. Por ejemplo, durante la implementación del Programa Jóvenes en el Gran Rosario, se produjeron situaciones de rechazo hacia algunos de los participantes por proceder de un barrio de fuerte marginación y altos índices de adicción y delincuencia.

La Formación continua es el gran desafío de la empleabilidad de las personas y la estrategia de futuro elegida como eje de las políticas activas. La formación profesional ha pasado por etapas que expresaban énfasis diferentes: de 1990 a 2002, tenía un sentido de contención ante la expulsión, propia de un mercado que se achicaba. Entre 2003 y 2007, la dinámica del mercado de trabajo cambió, por lo que se pasó paulatinamente a una política de inclusión social, donde la formación profesional otorgaba competencias básicas y específicas a los trabajadores ocupados y fundamentalmente a los desocupados. Ya en el año 2007, se empieza a pensar más en términos de formación continua, vinculada con necesidades específicas, con soluciones diferenciadas pero articuladas, para atender diferentes realidades laborales y diferentes demandas de capacitación.

La Secretaría de Empleo del MTEySS, a través de áreas de gestión específicas, promueve el acceso y la permanencia de las personas en puestos de trabajo mediante estrategias de formación continua, destinadas a facilitar la formación a lo largo de la vida laboral de los trabajadores desocupados y ocupados. Estas acciones están basadas en el diálogo social entre los actores públicos y privados, y en el marco de la articulación institucional.

Con ello, se promueve la finalización de los estudios obligatorios de los trabajadores y beneficiarios de los programas de empleo, el reconocimiento de las competencias laborales, el fortalecimiento de las instituciones de formación profesional y la promoción de la formación en empresas, a través de la operatoria de Crédito Fiscal y la Certificación de Competencias

Laborales. También se promueve la constitución de Consejos Sectoriales de Formación y Certificación de Competencias Laborales, con la participación de los actores del mundo del trabajo. De este modo, los trabajadores ocupados y desocupados son evaluados en sus competencias laborales de acuerdo con estándares normalizados consensuados por el sector de cada actividad (cámaras y sindicatos) y las normas de competencias laborales son desarrolladas por cada sector de actividad y registradas en el MTEySS.

Los resultados alcanzados por toda esa tarea han sido auspiciosos y reflejan un aspecto medular de la estrategia de empleo a futuro: la política de empleo de calidad será una política de formación continua, de adquisición de saberes, de certificación de competencias, de compromisos compartidos entre todos los actores ligados directa o indirectamente al mundo del trabajo, y no una tarea exclusiva del gobierno.

A partir de 2010, se plantea el desafío de mejorar la calidad de la formación a fin de que se constituya en una propuesta atractiva para los trabajadores ocupados y desocupados, y para resolver cierta tensión entre la lógica educativa, vinculada con la oferta formativa y con la oferta docente, cuya dinámica de adaptación y cambio es más lenta, y la lógica del trabajo, vinculada a las demandas laborales y cuya dinámica de adaptación es más rápida.

En el mundo actual, la educación y la formación son los pilares de la empleabilidad de una persona. Pero esta afirmación requiere una serie de precisiones. Formar para la empleabilidad implica educar a los individuos

para que aprendan a aprender de manera permanente, aprendan a hacer y aprendan a ser. El aprender a hacer se relaciona con la obtención de habilidades técnicas, mientras que el aprender a ser se vincula con el desarrollo de habilidades personales, tales como autoestima, responsabilidad, sociabilidad, valores, capacidad de escuchar, comunicarse y relacionarse con los demás, entre otras (Formichella y London, 2005).

Los problemas de autoestima y sociabilidad se profundizan cuando el desempleo se extiende por períodos prolongados: entonces, las consecuencias sobre las personas son mucho más amplias que solo la pérdida de un ingreso regular. Los desocupados de larga duración van perdiendo sus conocimientos, pero principalmente van disminuyendo sus hábitos de trabajo, su capacidad de relacionarse y generar vínculos con el resto de los individuos, su capacidad para adaptarse a los cambios, entre otras cuestiones. Esto hace que sus capacidades de empleabilidad sean menores cada vez que se vayan alejando más del mercado laboral y cada vez que se vaya profundizando su exclusión.<sup>13</sup> Estos inconvenientes constituyen la dimensión subjetiva de la empleabilidad. Pero también existe una dimensión estructural del problema, dada por los ciclos de crecimiento económico, las normas institucionales que regulan la dinámica

del mercado laboral y por el grado de segmentación productiva y de segregación socio-ocupacional que atraviesa al sistema económico y a la sociedad.<sup>14</sup> Por lo tanto, la empleabilidad no depende exclusivamente de las competencias del trabajador.

La empleabilidad, en definitiva, “abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida”.<sup>15</sup> Abarca diferentes capacidades básicas de comunicación y para relacionarse con el resto de los individuos, la capacidad de resolver problemas concretos, de manejar procesos de organización y de trabajar en equipo.<sup>16</sup> Está ligada al proceso de socialización de los individuos, por lo que la educación pasa a ser central ya que incluye toda una gama de medios complementarios por los cuales se transmiten el conocimiento, los valores y las especializaciones, y se modifican los patrones de comportamiento.<sup>17</sup> La educación formal, no formal e informal puede propiciar el surgimiento de aptitudes (capacidad para desempeñar determinada actividad) y actitudes (disposición de ánimo) que hagan a las personas más empleables.

13. Formichella y London, *Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad*, ob. cit., pág. 12.

14. Salvia *et al.*, ob. cit., pág. 18.

15. *Ibidem*, pág. 3.

16. Formichella y London, ob. cit., pág. 3.

17. *Ibidem*, pág. 9.

## 5. LA TERRITORIALIDAD DE LA ESTRATEGIA

La impronta territorial de las políticas de empleo figura entre sus mayores aciertos porque ha permitido que el gobierno central tenga presencia activa en las provincias y ciudades, articulando acciones con los gobiernos locales. Probablemente se trate del área del gobierno central que con mayor claridad ha interpretado y apoyado la necesidad de enraizar las políticas nacionales en los ámbitos concretos donde la gente vive y trabaja, convocando a los actores públicos, privados y sociales locales a ese compromiso. La organización territorial del MTEySS a través de las gerencias de empleo y capacitación, así como la promoción de estructuras municipales como las oficinas de empleo, han contribuido notablemente con ese objetivo.

Este rasgo está señalando uno de los perfiles clave que las políticas públicas tendrán que adquirir en el futuro, en búsqueda de una mayor efectividad y para corresponsabilizar a otros sectores y otros niveles de la administración en pos de alcanzar el desarrollo nacional buscado.

Sin embargo, algunos aprendizajes surgen de la experiencia, ya que el proceso de activación territorial no es automático ni está exento de dificultades. La presencia de espacios de gestión específicos y de capacidades organizativas tanto en el gobierno central, como en las provincias y municipios, es un componente indispensable para la mejor implementación de

una estrategia, pero se convierte en un escollo cuando no hay un interlocutor específico en otras áreas del gobierno nacional.<sup>18</sup> Por lo tanto, articular mejor con otras áreas de la administración central constituye un elemento importante y así lo señalan los funcionarios entrevistados, quienes citan la necesidad de articular con: el Ministerio de Educación, del que dependen los Institutos de Formación Profesional; con Desarrollo Social, para la mejor gestión de programas complementarios; con Producción, para el fortalecimiento de los entramados productivos; con Relaciones Exteriores, para monitorear el impacto laboral del comercio exterior, entre otras posibilidades.

Asimismo, como existe una cierta “subordinación” de los ámbitos provinciales y municipales respecto de las decisiones emanadas del nivel central de gobierno, un gran desafío es el de mejorar y profundizar la articulación de políticas en este nivel, para que las iniciativas no lleguen separadas y dispersas a los territorios. A los actores locales les suele costar un gran esfuerzo (y una gran desazón) juntar lo que llega separado y esto tiene un alto impacto negativo respecto de la efectividad de las políticas. En otros términos, lo que se quiere decir es que los ámbitos subnacionales suelen reproducir localmente la división central. En definitiva, los municipios no siempre logran superar la lógica del *recipiente local* de las directrices nacionales. En cambio, de lo que se trata es de contribuir a generar sistemas territoriales capa-

18. En la entrevista personal con Luis Castillo Marín, se mencionó como ejemplo las dificultades surgidas para implementar los programas para el sector rural, cuando todavía no existía el área de agricultura familiar.

ces de gestionar desde su particularidad, programas de alcance nacional. Y esto no es solo un tema de falta de capacidades locales, que es algo a mejorar, sino fundamentalmente de una carencia en el diseño central de las políticas. Ejemplos de superposiciones y omisiones se han dado en la implementación de planes sociales respecto de planes de empleo, así como casos de falta de articulación entre agencias de desarrollo promovidas desde las áreas de Economía y Producción del gobierno central, con las oficinas de empleo promovidas desde el MTEySS.

Sin embargo, queda claro que la política nacional se fortalece cuando hay organización en el territorio.<sup>19</sup> También, la presencia del Estado en los territorios y las articulaciones locales permiten enfrentar mejor tanto las fallas del mercado (desajustes entre oferta y demanda laboral) como las fallas de la administración (superposición de agendas de gestión, ausencia de políticas para algunos sectores, etc.). La experiencia de los Acuerdos Territoriales de Empleo, en el período 2004-2007, es un claro ejemplo de ello (Van Klaveren, Annie, 2007).

Como expresa el informe del Programa AREA (2009),<sup>20</sup> la estrategia territorial supone un enfoque complementario a la intervención sectorial, con el objetivo de fortalecer capacidades locales y promover intervenciones adecuadas según las características de cada territorio. Los servicios de empleo con base territorial administran seguros de desempleo, intermedian entre

oferta y demanda laboral, asesoran en la elección de carreras y profesiones con salida laboral, ofrecen capacitación en oficios, etc. Y buscan conjugar la política de empleo con el desarrollo económico local, a partir de cuatro supuestos: que los gobiernos locales ampliaron su agenda de actuación en las últimas décadas y ahora se ocupan también de temas económico-laborales, que la demanda social se dirige a ellos en primer lugar, que ellos conocen la realidad local de manera más integral y concreta, y que las relaciones de proximidad facilitan el contacto y la cooperación entre actores diversos en pos del desarrollo de la localidad.

Ese es un buen punto de partida que da sustento a la actuación territorial de la Secretaría de Empleo, pero puede llegar a ser un supuesto exagerado si los servicios públicos de empleo y el desarrollo económico local no se piensan y se ejecutan coordinadamente. Y esta ha sido, lamentablemente, una tendencia presente que requerirá modificaciones a futuro. Algunos ejemplos de esto son la falta de vinculación con el sector empresarial y también sindical en las oficinas de empleo, las dificultades de sostenimiento en el tiempo de algunas de esas experiencias, las dificultades para la armonización local de políticas emanadas de diferentes áreas del gobierno central, las dificultades para sistematizar y ordenar acciones dentro del MTEySS, las capacidades aún limitadas de los equipos de gestión en las OE y el predominio de una “cultura de oficina pública”, burocrática.

19. Un caso mencionado por Luis Castillo Marín durante la entrevista es el de Tucumán, en los programas para los trabajadores rurales migrantes.

20. Programa AREA, 2009: Aportes a las políticas de empleo en la Argentina, ob. cit, pág. 57.

No todas las oficinas de empleo han alcanzado el mismo nivel de desarrollo ni homogeneidad en las prestaciones. No siempre los empresarios se han apropiado de la herramienta, tal vez por el hecho de que las historias laborales cargadas en la plataforma corresponden a beneficiarios del PJH.<sup>21</sup> No existe aún suficiente experiencia local para abordar temas de empleo y la implantación de una estrategia territorial requiere tiempo, recursos y competencias específicas<sup>22</sup> que sean capaces de desplegar los actores locales. Y el gobierno central tiene que orientarlos y promover acciones a favor de esto. En ese sentido, el trabajo realizado por el Programa AREA ha sido importante y ha puesto en claro la necesidad de profundizar los diagnósticos territoriales mediante estudios y relevamientos, y luego su correspondiente difusión. Las oficinas de empleo pueden convertirse en verdaderas *usinas de conocimiento* pertinente para la toma de decisiones laborales, empresariales y administrativas locales.

Algunos desafíos se presentan a futuro en la agenda territorial de empleo y cohesión social. El enfoque territorial permite ver con mayor claridad las múltiples dimensiones que envuelven a los procesos de desarrollo y la riqueza de variables que entran en juego: económicas, sociales, culturales, institucionales, ambientales, incluso subjetivas. Ello contribuye a incorporar más actores a la práctica: en el territorio se vinculan los actores del ámbito público (fun-

cionarios del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales), los actores del mercado (empresarios, trabajadores y sus respectivas organizaciones sectoriales) y los actores de la sociedad civil (ciudadanos, integrantes de ONG, de grupos específicos sociales, ambientales, educativos, entre otros).

De este modo, considerar al territorio como unidad de análisis significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales fundamentales con las prácticas políticas y las estrategias, para asegurar la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo. Cuando se transfieren mayores responsabilidades de decisión y de gestión a los actores territoriales, se induce a la participación y el protagonismo de estos, ya que su rol requiere de renovados compromisos. Así se produce esa “activación de energías sociales” que fortalece las políticas y amplía el campo de lo posible. De este modo, la política territorial ofrece mayores posibilidades de encauzar el conflicto social inherente a toda sociedad, porque se basa en relaciones de proximidad que ayudan a conducir diferencias de interpretaciones y de intereses en juego entre actores diversos y a hacer más gobernable el proceso de desarrollo. Por otra parte, la propuesta territorial alimenta la identidad y el orgullo de pertenencia de las personas participantes.

A partir de esta descripción se trata entonces de cotejar dos modelos de políticas para el empleo y la cohesión social:

21. *Ibidem*, pág. 46.

22. *Ibidem*, pág. 71.

- » el modelo de **Política hacia el territorio**, que presenta una direccionalidad “arriba-abajo” y concibe al territorio como el mero ámbito de aplicación o “teatro de operaciones” de la política. En este marco, los actores territoriales son receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones concentradas en la esfera central de gobierno;
- » el modelo de **Política desde el territorio** o Política territorial, que tiene una direccionalidad “abajo-arriba”, y concibe al territorio como lugar de identidad y proyección. En este marco, los actores territoriales son protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con el nivel central, pero protagonizadas desde lo local.

La política territorial es una manera distinta de hacer política de empleo, definida conjuntamente entre los responsables nacionales, regionales y locales. Es una nueva geografía institucional donde el gobierno central asume nuevas y renovadas responsabilidades, al tiempo que transfiere espacios de responsabilidad (y poder) a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de “suma cero” (es decir, de sacarle a uno para darle a otro), sino de una perspectiva de “suma positiva” (que consiste en ampliar el campo de posibilidades de acción).

El papel del gobierno central es fundamental para promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos y laborales. Pero ello exige que se ocupe, como lo viene haciendo, tanto de los costos de la economía, como de los factores que hacen sustentable la com-

petitividad en el mediano y largo plazo, como las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional.

También es el principal responsable de la solidaridad territorial, ya que resguarda su papel indelegable de sujeto compensador de asimetrías, sean estas económicas, sociales o territoriales, con el impulso de políticas redistributivas de distinto signo. En estos roles también participan los gobiernos provinciales, como sujetos relevantes en la dinámica económica de las ciudades y las microrregiones.

Ahora bien, las políticas del gobierno central cobran mayor fuerza si se apoyan en la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos, articulando desde el territorio los diversos planos de lo real. La firma de convenios con ciudades y provincias es un avance, pero ante escenarios de heterogeneidad territorial como los que caracterizan a nuestro país, puede dejar fuera a aquellos lugares cuyos dirigentes no tienen voluntad de transitar una experiencia que vaya más allá de la agenda habitual, no cuenten con iniciativa suficiente o alguna otra razón que implique distanciamiento con la esfera central de gobierno. Quizá, un camino de trabajo a futuro por parte del gobierno central sea el de promover programas integrales que ayuden a generar mayores capacidades de planificación y gestión en los territorios.





---

## Capítulo IV. Los desafíos abiertos

### Hacia una matriz consolidada de políticas de empleo

---

Lo expuesto hasta aquí se puede sintetizar de la siguiente manera: el MTEySS llevó adelante una política de empleo adecuada a la situación laboral y social concreta de la Argentina del siglo XXI, pensada desde una concepción integral, que ha alcanzado un alto impacto social y ha recuperado centralidad pública entre los temas laborales.

La hipótesis que ha guiado este informe consiste en sostener que el objetivo de otorgar centralidad al trabajo en el proceso de desarrollo argentino representa un desafío político antes que técnico o de mercado, y se traduce en la necesidad de convertir una política de gobierno en una política de Estado. Esta es una idea propia de la estrategia del Ministerio de Trabajo y de la Secretaría de Empleo, que ante los cambios ocurridos en el contexto nacional e

internacional, tiene que hacerse explícita. La centralidad política es un tema presente en las definiciones teóricas y también en las decisiones prácticas que se han tomado en torno al empleo, pero hoy se abre un nuevo tiempo histórico que reclama una concepción de lo político más acorde con las necesidades de la transformación social.

Para consolidar una nueva matriz de política de desarrollo basada en el empleo decente no basta con el crecimiento sostenido de la economía. El crecimiento es un concepto de la economía que hace referencia a la expansión de los mercados. El desarrollo, en cambio, es un concepto de la política, ya que hace referencia a las condiciones integrales de vida de la población y no solo al buen desempeño de los mercados. Requiere articular objetivos múlti-

ples, como la productividad sistémica, la inclusión, la expansión de las capacidades de las personas y la plena garantía de los derechos democráticos y la preservación del medio ambiente. Y solo es posible plantear esta combinación de objetivos diversos desde *un proyecto político transformador, que contribuya a dar el paso que va de la primacía de lo económico a la primacía de lo político.*

Si en algo se basa el fundamentalismo del capital, es en concepciones del cambio social que otorgan primacía a lo económico. Esto significa que la economía funciona como una esfera autónoma de la sociedad, con reglas propias. Para esta concepción, lo social-laboral es una consecuencia de lo que derrama la economía, la acción pública es considerada residual y solo se actúa ante las fallas de mercado y los excesos de intervencionismo, ya que la discrecionalidad de los gobiernos genera dificultades en el buen funcionamiento económico-social de una sociedad. En este modelo, el papel del Estado siempre se restringe a acciones compensadoras, reguladoras y correctoras, pero nunca proactivas.

Si el mercado expulsa mano de obra, la acción pública compensa con planes de empleo público o con programas de contención que garanticen los ingresos mínimos. Pero no tiene que ocuparse, por ejemplo, de la formación continua como un derecho de las personas que el Estado resguarda, comprometiendo a empresas, sindicatos e instituciones de formación en su garantía.

Por el contrario, existe otra concepción del cambio social que otorga primacía a lo político. Cuando la esfera predominante es la política, la

economía no funciona aislada sino integrada al proceso social. Esto es lo que está en la base de las acciones implementadas por el gobierno nacional desde 2003 a la fecha: una concepción de la política que permite el tránsito de la contención por asistencia, hacia la inclusión por empleo y la calificación por educación.

Con primacía económica, las políticas de empleo presentan un fuerte sesgo compensatorio. El mercado manda y el Estado interviene en lo que el primero deja afuera o no encaja bien. Con primacía política, en cambio, las políticas de empleo son proactivas, generadoras de capacidades emprendedoras, organizativas, asociativas, funcionales, basadas en competencias.

Pero este proyecto nacional y popular en marcha necesita de mayores consolidaciones que garanticen la centralidad del trabajo en la estrategia de desarrollo argentino, y ello plantea una serie de interrogantes que son esencialmente políticos: de política hegemónica (¿cuál es el bloque político y social que sustenta el proyecto? ¿Cómo construir una hegemonía transformadora?), de política estratégica (¿cuáles serán los empleos que demandará, en el futuro, el proyecto de desarrollo?), y de política institucional (¿sobre qué pilares y reglas de juego se consolida esta experiencia?).

Ante estos desafíos, colocar al trabajo en el centro de las prioridades pasa a ser, en primer lugar, un desafío de política hegemónica. El trabajo ha vuelto a ser funcional al proceso de acumulación económica y distribución social, y esto representa el cambio más profundo respecto del modelo neoliberal vigente en las décadas pasadas. Pero su sostenimiento a

futuro implica preguntarse en qué sectores económicos, sociales y políticos se va a apoyar esta experiencia, es decir, cuál es el bloque de poder que lo sustenta.

Un proyecto de desarrollo inclusivo no oculta el conflicto social inherente a una sociedad de desiguales ni encubre situaciones de explotación social o abuso de derechos. Tampoco entiende que la realización de un interés propio solo se consigue negando el derecho de otro. Estas posturas han estado fuertemente presentes a lo largo de nuestra historia y han constituido el fundamento ideológico de muchas políticas que han significado la negación de los intereses de las mayorías populares. El sustento hegemónico de la política de transformación no se construye sobre la base de consensos declamados pero sin compromiso ni sobre la base de la imposición forzada de unos sobre otros.

La alternativa política parte de entender que la sociedad es un cuerpo contradictorio, vivo, dinámico, en transformación, donde los intereses populares necesitan expresarse y consolidarse. Es, por definición, una opción democrática, ya que son las luchas reivindicativas y las reglas de juego institucionales las que permiten gobernar el conflicto social y cambiar la sociedad. Sin ninguna duda, el sentido de la política es luchar para expandir el campo de lo posible. Construir aquella hegemonía necesaria para transformar la realidad también implica vencer, persuadir, negociar, acordar, crear espacios de diálogo y de concertación de políticas. La coordinación de políticas con los actores sociales diversos (gobiernos, instituciones sectoriales, empresas, organizaciones sociales,

etc.) pasa a ser una necesidad y un rasgo de fortaleza.

El desarrollo es un proceso de construcción de un nuevo orden social que remite necesariamente a nuestras capacidades. Argentina debe redefinir su pauta productiva y de inserción internacional, su modo de organización institucional, su esquema de distribución de recursos sobre la base de valores, instituciones y normas de convivencia, y su matriz territorial. No hay cambios políticos sin costo. Y el establecimiento de reglas de juego claras es un desafío eminentemente político. Dependerá de acuerdos, de compromisos, de pactos, de estrategias, de liderazgos y, por qué no decirlo, de modificaciones en las relaciones de las fuerzas sociales, junto con la afectación de intereses que hasta ahora actuaron en desmedro de constituirnos como sociedad. No hay lugar para miradas restrictivas desde el punto de vista político. ¿Sobre quiénes recaerá el mayor esfuerzo? ¿Quién paga los costos de esta transformación? Son cuestiones que las decisiones políticas o, en su defecto, el imperio de las circunstancias, develarán por sí mismos.

Por otra parte, darle prioridad al trabajo es un desafío de política estratégica que permite contar con capacidad prospectiva para anticipar tendencias futuras de empleo y ofrecer horizontes de previsibilidad a los diferentes actores de la producción y el trabajo. Es consolidar iniciativas de aumento del consumo interno apoyadas en actividades intensivas en empleo y conocimiento, incrementar el valor de las exportaciones a través de la innovación y fortalecer entramados productivos y capacidades en cada ciudad, provincia y región. Es,

sobre todo, preguntarse sobre qué pilares se funda el proyecto de desarrollo nacional.

El gobierno ha demostrado tener en claro que el desarrollo de un país no puede ser pensado solo desde la economía, esperando que de la mano del crecimiento económico se produzcan mejoras sociales (según lo predica la teoría del derrame). Si no que entiende que un proyecto de desarrollo es sustentable desde la sinergia que se despliega entre la producción (objetivo económico), la distribución (objetivo social) y la conservación ambiental (objetivo comunitario). Y ello reclama un proyecto de sociedad fundado en opciones democráticas, que reconozca las diferencias sociales pero permita construir caminos de convergencia a partir de objetivos estratégicos.

Finalmente, el modelo actual constituye un desafío de política institucional y de fortalecimiento del sistema de relaciones sociales sobre la base de criterios de confianza y previsibilidad. Es preguntarse por el tipo de Estado que sustenta esta política, por las normativas faltantes y por cuáles son las capacidades de gestión pública que podrían favorecer la coordinación multinivel y multisector.

El Estado-Nación es una entidad histórica, con funciones de representación simbólica de la sociedad, organización institucional e intervención regulatoria. Desde el punto de vista de la teoría política, el Estado es: 1) la representación colectiva de la sociedad, una condensación de fuerzas sociales que expresa la forma cómo el conflicto social se manifiesta en un momento histórico, definiendo el interés general que persigue la sociedad (Tomassini, 2000); 2) un aparato institucional que refleja de algún modo

las reglas de juego emanadas, tanto en el pasado como en el presente, para regular la convivencia social; y 3) un actor social que desempeña, en el momento actual, la función de gobierno, formulando políticas públicas que son necesarias para alcanzar objetivos sociales. Así concebido, el gobierno es una parte del Estado, encargada de administrar la cosa pública en una coyuntura histórica.

Por lo tanto, pasar de una política de gobierno a una política de Estado es hacer que la política de empleo no solo sea del actor social gobierno sino la expresión institucionalizada, es decir, amparada en leyes, sustentada en una burocracia competente, reflejada en nuevas creaciones institucionales, de una fuerza social histórica transformadora. Y esto se enlaza nuevamente con el primer desafío señalado, que implica responder en quiénes se sustenta la política y qué fuerzas sociales, empresariales, sindicales, partidarias y comunicacionales respaldan la idea de la centralidad del trabajo en las relaciones sociales y, por lo tanto, apoyan el establecimiento de nuevas reglas de juego. Como síntesis, es necesario insistir en que no hay estrategia sustentable de empleo al margen de una estrategia de país.

El papel del Estado en el empleo tiene que garantizar la regulación, con leyes y normas; la registración, con controles y capacidad de administración; la contención, con asistencia social y nuevas oportunidades; la calificación, con sistemas de formación continua; la promoción del emprendedurismo, del autoempleo y la competitividad; la articulación, mediante el diálogo social, el clima de confianza y la motivación de los funcionarios, prestadores y desti-

natarios; la investigación, con información, evaluaciones de impacto y alcance y con estudios prospectivos. En fin, el Estado debe ponerse a la cabeza de un cambio cultural.

Y no se trata de desempeñar un papel atado a la emergencia y la necesidad, porque esto último llevaría a pensar que en un hipotético escenario de pleno empleo no quedaría tarea para el Estado. Por el contrario, se trata de una acción estratégica: su injerencia es clave en el empleo, como lo es en la política de desarrollo, y no se trata de un rol aislado sino de un rol articulado.

En síntesis, *el trabajo es lo que se hace* y en ese hacer el sujeto se transforma y realiza. Por lo tanto, es un concepto político, no económico. Consolidar una sociedad del conocimiento y del trabajo requiere pensar todas las políticas (no solo las que impulsa y gestiona el MTEySS), evaluando su impacto sobre el empleo en general y sobre el trabajo decente en particular. El trabajo manifiesta un sentido profundamente humano y alcanzar su consolidación es un cambio profundo, cultural, que moviliza las bases de una sociedad.



---

## Conclusiones y recomendaciones

---

El presente informe analiza y reflexiona sobre las políticas de empleo impulsadas por el Gobierno argentino durante el período 2003-2010.

El primer capítulo ha sido contextual: se analizó la situación argentina de principios del siglo XXI y se señalaron las diferencias en los temas de empleo respecto del modelo de industrialización y presencia estatal de mediados del siglo XX. El propósito fue demostrar que el ciclo neoliberal basado en el predominio del mercado afectó la funcionalidad y centralidad del trabajo en la distribución del ingreso y en la inclusión de los sectores populares en la vida política argentina, habilitando un proceso de reproducción económica, “desconectado” de su impacto sobre el empleo y la distribución.

El segundo capítulo fue descriptivo: se detallaron las políticas implementadas, se las clasificó en función de los criterios que las guían y de

los públicos hacia quienes están dirigidas, y se dimensionó su impacto cuantitativo y cualitativo.

El tercer capítulo constituyó una tarea analítica: se seleccionaron cinco aspectos de las políticas de empleo que, si bien no agotan el análisis de la experiencia, permiten caracterizar sus alcances y estimar sus limitaciones: la centralidad laboral como eje fundante, la adaptabilidad como capacidad operativa, la institucionalidad como desafío permanente, la empleabilidad como estrategia articuladora y la territorialidad como plataforma funcional.

El cuarto capítulo fue propositivo y en él se plantea la necesidad de profundizar los fundamentos conceptuales de la política de empleo y de otorgar mayor complejidad a las prácticas, para enfrentar los desafíos de un nuevo tiempo histórico y garantizar la sustentabilidad de la experiencia.

A partir de ese recorrido, surgen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

### CONCLUSIONES

- 1) El Gobierno Nacional, desde 2003, situó al trabajo como pilar central de la estrategia de gestión y la recuperación de una conexión virtuosa entre capital y trabajo representa el mayor logro del proyecto económico y de empleo impulsado. Actualmente, su mayor desafío es alcanzar su consolidación definitiva.
- 2) Las políticas implementadas presentan un alto valor situacional en términos de su permanente correspondencia con la realidad económica y social argentina. Ello permitió responder a las sucesivas coyunturas de emergencia social, expansión productiva y crisis global. La experiencia se destaca por los diversos criterios de articulación de políticas utilizados: combinación de iniciativas pasivas y activas de empleo, de estrategias sectoriales y territoriales, de programas universales y focales, de formación en competencias básicas y específicas, de coordinación con actores públicos y privados.
- 3) El desafío central a futuro es lograr consolidar la primacía de la política en la estrategia de desarrollo y solidificar los pilares de la sociedad del conocimiento y el trabajo decente y dignificante. Para ello, se mencionan recomendaciones que implican continuación y profundización de lo ya actuado.

### RECOMENDACIONES

- 1) Fortalecer capacidades estatales centrales de formulación de políticas y leyes, de articulación entre niveles de la administración,

de fijación de compromisos con actores de la sociedad y el mercado, de gestión y evaluación operativa, de inspección y regulación, de promoción y anticipación mediante la educación y la formación.

- 2) Mejorar la conexión de la política de empleo con el proyecto de desarrollo nacional, de modo de anticipar demandas futuras y mejorar el impacto laboral de las políticas productivas y sociales. Además, fortalecer la articulación con aquellos sectores económicos, sociales y políticos comprometidos con el proyecto nacional de transformación.
- 3) Abogar por una mayor institucionalización de las políticas, amparándolas en leyes y estructuras burocráticas consolidadas, buscando respaldar las políticas con recursos financieros genuinos (por ejemplo, impuestos progresivos) y no con activos acumulados (como reservas o jubilaciones).
- 4) Brindar atención particular a aquellos sujetos sociales a los que los lineamientos generales no llegan o llegan tarde, priorizando problemas persistentes, como la informalidad y la desigualdad.
- 5) Contribuir a garantizar mayores capacidades operativas en los territorios subnacionales, consolidando el papel orientador y promotor del Estado nacional en las provincias y municipios, y permitir un pleno despliegue del enfoque territorial de políticas, atendiendo las necesidades de los circuitos productivos y sociales regionales. Una profundización de la experiencia de los Pactos o Acuerdos Territoriales de Empleo podría ser el camino adecuado para promover como estrategia de desarrollo nacional desde los territorios.



## Referencias bibliográficas

---

BASUALDO, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, Idep.

BECCARIA, L. (2007), "El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL, Naciones Unidas.

BECCARIA, L. y V. ESQUIVEL y R. MAURICIO (2005), *Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Ponencia presentada en el 7º Congreso de ASET, Buenos Aires, agosto.

CARCIOFI, R. (1997), "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano", en *Revista de la CEPAL* N° 63, Santiago.

CURIA, E. (2007), *Teoría del Modelo de Desarrollo de la Argentina. Las condiciones para su continuidad*, Buenos Aires, Editorial Galerna.

*Encuesta de Indicadores Laborales 2009*, Datos del IV Trimestre, elaborado por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - DGEyEL del MTEySS.

FORMICHELLA, M. M. y S. LONDON (2005), *Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad*, Asociación Argentina de Economía política, Reunión Anual, La Plata, 16-18 de noviembre.

FREYSSINET, J. (2007), *El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI. La experiencia reciente de los países de Europa occidental*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

GODIO, J. (2007), *La sociedad de trabajo. Una utopía realizable*, Buenos Aires, Editorial Corregidor.

*Informe de Desarrollo Humano 2009*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

*Informe Nacional sobre el Impacto social de la Globalización en Argentina 2009*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

*Informes mensuales de ejecución y perfil de los adherentes a febrero de 2010*, Secretaría de Empleo, Área de Monitoreo, MTEySS.

ITZCOVICH N. y C. COMARI (2009), "La brecha que se agranda es la del desconocimiento. Acerca de la distribución del ingreso monetario", 5 de diciembre. Véase en: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

KOSACOFF, B. y G. ANLLÓ y A. RAMOS (2007) "Crisis, recuperación y nuevos dilemas", en *La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL, Naciones Unidas.

*La informalidad laboral bajo la lupa. Una realidad heterogénea*, Informe 2009, MTEySS.

MADOERY, O. (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, Buenos Aires, UNSAM edita.

MEDA, D. (2007), "¿Qué sabemos sobre el trabajo?", en *Revista de Trabajo*, Año 3, Número 4. Buenos Aires, enero-noviembre.

MOUFFE, C. (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

NEFFA, J. (2003), *El trabajo humano: contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Buenos Aires, Lumen.

NEFFA, J. (2008), "Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?", en Heras, A y D. Burin (eds.), *Trabajo, desarrollo, diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*, Buenos Aires, Ciccus.

NOTARO, J. (2005), *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990 - 2003*.

NOVICK, M. (2008), "Desarrollo e innovación: un debate en torno a la revalorización del trabajo", en *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 5, Buenos Aires, enero-julio.

NOVICK, M. y B. PERROT (2009), *Informe Nacional sobre el Impacto social de la Globalización*, resumen ejecutivo, Organización Internacional del Trabajo, MTEySS.

NOVICK, M., C. TOMADA, M. DAMILL, R. FRENKEL y R. MAURIZIO (2007), *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

*Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe País 2009*. Proyecto PNUD/ARG/04/046, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Argentina, septiembre de 2009.

PÉREZ, C. (2008), *Una Visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales*, en GLOBELICS Working Paper Series No. 08-0.

*Plan Estratégico 2008-2011*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Coordinación, Buenos Aires.

Programa AREA 2009, *Aportes a las políticas Activas de Empleo en la Argentina: Informe final del Programa*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo.

SALVIA, A. et al. (2006), *Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas. ¿Una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?*, ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 al 20 de octubre.

SCHLESER, D. y SOTO, C. (2010), *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Período 2003-2010, Buenos Aires, MTEySS.

TOMADA, C. (2007) “La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras” , en *Revista de Trabajo*, Año 3, Número 4, enero-noviembre.

TOMASSINI, L. (2000), “El giro cultural de nuestro tiempo”, en Kliksberg, B. y Tomassini, L., *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

VAN KLAVEREN, A. (2007), *Inserción laboral y fomento empresarial: activando el desarrollo*, Desarrollo Económico Local en Argentina, Organización Internacional del Trabajo, Historias del DEL, Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA), agosto.



# Anexo

---

## POLÍTICAS Y PROGRAMAS

### DETALLE DE LA NORMATIVA

En el marco de la Ley 22.520 - Ley de Ministerios, se faculta al Poder Ejecutivo encomendar la actuación en distintos ámbitos a los distintos Ministerios. Mediante la Ley 24.013, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social coordina la Red de Servicios de Empleo que gestionará programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo.

| NORMA      | N°  | AÑO  | CONTENIDO  |
|------------|-----|------|--|
| Resolución | 256 | 2003 | Crea el Plan Integral para la Promoción del Empleo.  |
| Resolución | 176 | 2005 | Crea la Unidad de Servicios de Empleo y sus objetivos. Asigna funciones de coordinación.   |
| Resolución | 316 | 2005 | Se refiere a la atención de personas desocupadas o con problemas de empleo.<br>Aprueba el Reglamento Operativo de la Unidad de Servicios de Empleo. Diagnóstico Institucional de Oficinas de Empleo.<br>Modelo de Convenio para el fortalecimiento de las Oficinas de Empleo.                                      |
| Resolución | 502 | 2006 | Establece que los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que opten por su inclusión en el Seguro de Capacitación y Empleo tendrán una entrevista personal en la Oficina de Empleo de su localidad para completar o actualizar su Historial laboral.   |
| Decreto    | 336 | 2006 | Instituye el Seguro de Capacitación y Empleo, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad. Prestaciones del Seguro de Capacitación y Empleo. |
| Resolución | 677 | 2006 | Norma complementaria a la Resolución N° 502/2006 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Conformar el Circuito Operativo a implementarse y presenta el formulario de Solicitud de Implementación y el Modelo de Convenio de Adhesión. Contenidos de la Historia Laboral.                             |
| Resolución | 680 | 2006 | Crea el Programa de Inserción Laboral. Línea de Promoción del Empleo Asalariado. Establece los instrumentos y procedimientos para los empleadores interesados en participar del mencionado Programa.   |
| Resolución | 681 | 2006 | Programa de Inserción Laboral. Línea Promoción del Autoempleo. Aprueba los instrumentos, procedimientos y controles para su implementación.  |
| Resolución | 696 | 2006 | Incluye las actividades de Entrenamiento para el Trabajo en el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, en el Seguro de Capacitación y Empleo, y en cualquiera de los programas de empleo administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.  |
| Resolución | 876 | 2006 | Establece medidas integrales tendientes a fortalecer la empleabilidad de los trabajadores del servicio doméstico, incluidos en el Seguro de Capacitación y Empleo y que coticen al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.   |
| Resolución | 261 | 2008 | Dicta el Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con más y mejor empleo y presenta el modelo de Convenio de Adhesión.  |
| Resolución | 497 | 2008 | Crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Establece prestaciones.  |
| Resolución | 825 | 2008 | Aprueba el Circuito Operativo para el reconocimiento de gastos en la formación teórica de los jóvenes incluidos en prácticas calificantes en ambientes de trabajo, aprobadas en el marco del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.   |

| <b>NORMA</b> | <b>N°</b> | <b>AÑO</b> | <b>CONTENIDO</b>  |
|--------------|-----------|------------|---|
| Resolución   | 238       | 2009       | Establece incentivos para la inclusión y permanencia en acciones de terminalidad educativa y formación profesional de las y los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo.  |
| Resolución   | 240       | 2009       | Extiende la posibilidad de optar por la cobertura prevista en el Decreto N° 336/06 a aquellos trabajadores beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario.  |
| Resolución   | 241       | 2009       | Establece que los trabajadores desocupados, que participen en actividades de Entrenamiento para el Trabajo o en el marco del Programa de Inserción Laboral, continuarán percibiendo las prestaciones correspondientes al mencionado seguro.                       |
| Resolución   | 245       | 2009       | Sustituye el Anexo III de la Resolución N° 677/06 relacionada con la aprobación de los circuitos e instrumentos operativos.   |
| Resolución   | 374       | 2009       | Establece la extensión de la vigencia de las prestaciones previstas en el Seguro de Capacitación y Empleo, cuyos vencimientos se hayan producido o se produzcan con anterioridad al 31 de diciembre de 2009.  |
| Resolución   | 521       | 2009       | Programa Jóvenes con más y mejor trabajo.<br>Conforma el sistema "modular" y sistema "gradual" de los Cursos de Formación Profesional. Establece montos de Incentivo por aprobación.<br>Determina el monto. Plataforma Informática.<br>Verificación de registros. |
| Resolución   | 603       | 2009       | Extiende la cobertura instituida por el Decreto N° 336/06 a las personas privadas de su libertad y a las que estén incorporadas a medidas de tratamiento en libertad en virtud de disposición judicial.   |
| Resolución   | 606       | 2009       | Establece que podrán solicitar la inclusión los beneficiarios cuyas prestaciones por desempleo, previstas en la Ley N° 24.013, Título IV, finalicen durante el período comprendido entre el 1° de junio y el 31 de diciembre de 2009.                             |

## LAS POLÍTICAS

### 1. PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS (2002)

#### DE QUÉ SE TRATA

Transfiere una suma mensual a los trabajadores en forma directa e individual durante un período del año.

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Las personas que acceden al Programa Jefes de Hogar deben reunir las siguientes condiciones:

- » ser argentino, nativo o naturalizado o extranjero radicado en el país;
- » ser jefe o jefa de hogar y encontrarse en situación de desocupación;
- » tener al menos un hijo menor de 18 años o haberse encontrado en estado de gravidez al momento de la inscripción, o tener hijos de cualquier edad con discapacidad;
- » los hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares;
- » los hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatoria;
- » la inscripción al programa fue gratuita y se realizó entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de \$150 en forma directa e individual. Debe realizar contraprestaciones, por lo tanto deberá disponer de una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro ni superior a seis horas.

### 2. PLAN INTEGRAL DE EMPLEO MÁS Y MEJOR TRABAJO (2003)

Este Plan propuso una estrategia novedosa en la articulación de las políticas activas de empleo mediante el desarrollo de Acuerdos Sectoriales de Calificación y de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.

Los Acuerdos Sectoriales de Calificación se constituyeron como un conjunto articulado de acciones que los propios actores de un sector impulsaban, con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado, para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la dimensión particular de la formación de calificaciones. Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo se constituyeron como estrategias impulsadas por los municipios y los



actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado.

Estas estrategias se orientaron a utilizar las ventajas y potencialidades locales para mejorar las economías locales, con el propósito de generar empleo. El Plan buscó identificar aquellos sectores de la actividad económica y aquellas empresas, con mayor potencial para la generación de empleo, y convocar a los actores públicos y privados vinculados con ellos a desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a los trabajadores desocupados beneficiarios del PJJHD. También buscó identificar empresas y sectores que atravesaran coyunturas de crisis, con el fin de apoyar proyectos orientados a recuperar y fortalecer su viabilidad y competitividad en el mercado para sostener el empleo que generasen. Estos Acuerdos comprendieron, esencialmente, la ejecución de propuestas territoriales para incentivar el desarrollo de las economías locales y, a partir de estas, poner en marcha Oficinas Municipales de Empleo (OE) que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

### 3. RED DE SERVICIOS DE EMPLEO (2005)

La Red de Servicios de Empleo surge con la creación de las Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la resolución 176/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que las define como entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE).

Tanto la creación como el fortalecimiento de Oficinas de Empleo cuentan con antecedentes en el MTEySS y son el resultado del Convenio N° 88 suscrito por la OIT –y ratificado por nuestro país– y lo prescrito por la Ley de Empleo.

Se define a cada una de estas oficinas como servicio de empleo porque su tarea es interrelacionar el conjunto de herramientas de las políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o con aquellas que buscan mejorar su situación laboral.

En el Marco de la Red de Servicios de Empleo, las Oficinas de Empleo Municipales son entonces organismos técnicos que relacionan la oferta y la demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación, y todo ello en forma gratuita. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el Estado, destinados a aumentar la empleabilidad y el empleo.

## PÚBLICOS DESTINATARIOS

- » Personas sin empleo.
- » Trabajadoras y trabajadores activos que necesitan cambiar de empleo.
- » Empresas o empleadores que requieran contratar personal.

## MISIÓN

La misión de la Oficina de Empleo es la intermediación y colocación laboral, esto es, ayudar a cubrir vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal, mediante la ubicación de las personas que reúnen los perfiles adecuados según los puestos solicitados. Asimismo, es misión de la Oficina de Empleo aumentar la empleabilidad de las personas.

## 4. PROMOCIÓN DEL EMPLEO (2003)

El Plan Integral para la Promoción del Empleo tiene como objetivo principal contribuir a la generación, el sostenimiento y la mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el ministerio y otros órganos del Estado nacional, provincial y municipal, con la participación de los sectores productivos involucrados.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- » Contribuir al sostenimiento y promoción del empleo genuino, fortaleciendo las unidades productivas como ejes de desarrollo local;
- » favorecer la reinserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados, beneficiarios de los programas sociales;
- » impulsar la adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos mediante la asistencia técnica, la capacitación laboral y la formación continua de los trabajadores;
- » promover la mejora de la gestión y el aumento de productividad de los emprendimientos asociativos de trabajadores;
- » estimular la generación de redes de conocimiento e innovación, propiciando la integración de las capacidades existentes en las instituciones que interactúan en este campo.

Es prioridad del Ministerio y de los municipios promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados, en especial, de los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar en

empleos decentes, fortalecer su empleabilidad a través de la educación general, la capacitación y la promoción de experiencias calificantes en actividades demandadas por el mercado de trabajo local.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

- » Sostenimiento y fortalecimiento del empleo, brindando apoyo económico a trabajadores de empresas del sector privado;
- » promoción de nuevos puestos de trabajo, incentivando la contratación de trabajadores beneficiarios de planes sociales;
- » intermediación laboral, vinculando eficientemente los requerimientos de los puestos de trabajo a cubrir con los perfiles ocupacionales disponibles, mediante la asistencia y el fortalecimiento de la red de oficinas y servicios del sector público, de los actores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, dedicados a esta actividad;
- » formación profesional, apoyando la puesta en práctica de sistemas de formación continua e implementando propuestas formativas acordes con las demandas sectoriales;
- » asistencia técnica, facilitando el acceso a los distintos servicios de consultoría que brindan los entes públicos especializados en materia tecnológica, de administración, planificación y producción.

## 5. SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN CONTINUA (2007)

La Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional tiene como propósito, en el marco de las políticas activas de empleo, diseñar y coordinar las acciones que contribuyen a la creación y consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua que garantice la equidad en el acceso y la permanencia de una formación de calidad para todos los trabajadores a lo largo de su vida.

La conformación de un Sistema Nacional de Formación Continua descansa en el diálogo social de los actores del mundo del trabajo, cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumen compromisos vinculados con el desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos. Esta concertación permite contar con instituciones de formación y certificación de competencias que pueden responder con calidad y pertinencia sectorial a las demandas territoriales, basadas en las necesidades de su población.

La estrategia de la formación continua contribuye a mejorar la calidad de las instituciones de formación, incrementar la empleabilidad de las personas y mejorar

la calidad del empleo, e impacta en forma directa en la competitividad de las empresas, contribuyendo de este modo al crecimiento social y productivo del país.

## 6. SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (2004)

### DE QUÉ SE TRATA

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJH), en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

El Seguro ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. A la vez, los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación monetaria no remunerativa serán computados como prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) y sus modificatorias, como tiempo efectivo de servicios.

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Asignación mensual de \$225 pesos, que se contabilizan para la jubilación.
- » Ayuda para finalizar los estudios primarios y secundarios.
- » Orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo.
- » Derivación a servicios sociales.
- » Formación, capacitación laboral y entrenamiento para el trabajo.
- » Orientación al trabajo independiente y apoyo a emprendimientos individuales o asociativos.

### DE QUÉ SE TRATA

El trabajador desocupado recibe una ayuda económica mensual y apoyo para mejorar sus posibilidades de obtener un empleo. La duración máxima de cobertura es de dos años. Se trata de un seguro de base no contributiva.

El seguro se implementa por medio de convenios celebrados entre el MTEySS y las provincias y municipios. Atiende la contingencia del desempleo mediante políticas activas de promoción del empleo y formación profesional.

## 7. PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO

Es una decisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la profundización de políticas de empleo hacia los jóvenes, para avanzar en la apertura de horizontes laborales de mayor calificación, oportunidades para completar los estudios del nivel que sea necesario, acceder a formación profesional y a procesos de entrenamiento para el trabajo y generar alternativas para la creación de pequeñas empresas en forma individual o asociada.

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Está destinado a jóvenes que atraviesan situaciones de vulnerabilidad.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Se brinda información sobre: mercado de trabajo, calificaciones requeridas, derechos laborales, salud ocupacional.
- » Actividades de orientación profesional para el fortalecimiento de la empleabilidad, es decir, para lograr las mejores condiciones para acceder a un empleo.
- » Posibilidad de retomar estudios primarios o secundarios, o realizar cursos de formación profesional.
- » Acceso a prácticas en ámbitos laborales, con tutores en el lugar de trabajo.
- » Desarrollo de microemprendimientos o experiencias de autoempleo.

### DE QUÉ SE TRATA

Los jóvenes mejoran su empleabilidad y sus oportunidades de inserción laboral por medio de la orientación y formación profesional, a través de:

- » identificación de intereses y necesidades;
- » desarrollo de capacidades profesionales y emprendedoras;
- » activación de estudios primarios y secundarios;
- » fortalecimiento de competencias básicas;
- » formación profesional en oficios y ocupaciones requeridas, considerando intereses vocacionales;
- » alfabetización informática.

Esta iniciativa es cofinanciada con fondos del préstamo BIRF 7474-AR, vinculado con el Desarrollo de un Sistema de Formación Continua que permita la adecuación de las acciones a los intereses de los pueblos originarios.

## LOS PROGRAMAS

### 1. ACCIONES DE ENTRENAMIENTO

Pueden participar organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y organismos autárquicos o descentralizados mediante la presentación de proyectos de entrenamiento para el trabajo.

La población destinataria son los trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo; los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Permite a los trabajadores aumentar su experiencia y conocimientos en oficios con salida laboral.

Los beneficiarios participantes de las actividades de entrenamiento, además de la ayuda económica del programa en el que participan, podrán percibir una suma mensual no remunerativa de hasta \$50, en concepto de incentivo a su inserción en el mercado de trabajo.

El MTEySS podrá asignar hasta \$5000 para el financiamiento de insumos, herramientas o actividades de capacitación, que fueran necesarios para el desarrollo de las actividades de entrenamiento.

#### DE QUÉ SE TRATA

Se entrena a trabajadores desocupados beneficiarios de los programas de empleo administrados por el MTEySS mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para adquirir experiencia laboral y nuevos saberes.

Los proyectos de entrenamiento laboral se deben presentar en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) y deben proponer actividades de práctica en el puesto de trabajo y de capacitación. Podrán tener una duración de entre 3 y 12 meses y la carga horaria de las actividades podrá ser de 4 a 6 horas diarias.

El organismo público deberá abonar una compensación para gastos de traslado si el beneficiario participa hasta 20 horas semanales, o de traslado y refrigerio/ almuerzo si la participación es de entre 20 y 30 horas semanales.

Además, el organismo deberá contratar un seguro de accidentes personales que brinde cobertura a los beneficiarios que participen de las acciones de entrenamiento y otorgar a los asistentes un certificado de entrenamiento para el trabajo una vez finalizadas las actividades.

## 2. CERTIFICACIONES DE COMPETENCIAS LABORALES

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadores ocupados o desocupados con experiencia requerida en el ejercicio del oficio u ocupación, que deseen obtener un certificado de sus competencias laborales.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores:

- » otorga reconocimiento público de la experiencia laboral;
- » mejora las oportunidades de inserción en el empleo;
- » mejora la inversión en capacitación;
- » mejora las oportunidades de carrera.

Para las empresas:

- » introduce procedimientos objetivos para el reconocimiento de la calidad del recurso humano;
- » mejora la gestión de los RRHH (selección, remuneración, plan de carrera, etc.);
- » optimiza la inversión en capacitación;
- » permite iniciar procesos vinculados con la gestión del conocimiento.

### DE QUÉ SE TRATA

Se vinculan las acciones de certificación de competencias con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Calidad.

Se asiste a los sectores productivos en la constitución de organismos certificadores sectoriales que desarrollarán normas de competencia laboral, registrarán evaluadores y certificarán las competencias laborales de los trabajadores.

Esta iniciativa está cofinanciada con fondos del préstamo BIRF 7474-AR, relativo al Desarrollo de un Sistema de Formación Continua que permita la adecuación de las acciones a los intereses de los pueblos originarios.

## 3. FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Instituciones de formación profesional.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Evaluación diagnóstica e informe de recomendaciones en función de los parámetros descritos por el Referencial de Requisitos de Gestión de Calidad.
- » Asistencia técnica para desarrollar planes de mejora en las instituciones.
- » Asistencia técnica y auditoría para la certificación de calidad de la gestión a través de organismos de tercera parte.

### DE QUÉ SE TRATA

Se registra y precalifica a las instituciones que participan de las acciones de formación profesional implementadas por la Secretaría de Empleo.

Las instituciones de formación profesional participan en procesos de mejora continua de la calidad de su gestión.

Se conforman alianzas estratégicas con actores sociales clave para construir redes que consoliden y potencien los referentes de calidad existentes (universidades, IRAM, FAM, etc.). Se estimula y fortalece la vinculación, en el territorio, de la Red de Instituciones de Formación Continua y de las Oficinas de Empleo.

De este modo, se actúa sobre la calidad del empleo, las calificaciones y las condiciones de trabajo, considerando alternativas estratégicas para efectuar intervenciones en materia de empleo y formación.

## 4. HERRAMIENTAS POR TRABAJO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Destinado a los trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Se financia a los trabajadores asociados para:

- » compra de herramientas y materiales de trabajo;
- » asistencia técnica para optimizar los emprendimientos productivos.

### DE QUÉ SE TRATA

Se financia la compra de herramientas y materiales para que grupos de trabajadores organizados puedan realizar su proyecto productivo.

Se financia la asistencia técnica para proyectos productivos para mejorar la capacidad productiva, la gestión y la comercialización.



## 5. PAGO ÚNICO - SEGURO POR DESEMPLEO

Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión.

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Empresas autogestionadas (recuperadas, entre otras) de entre 6 y 100 trabajadores cuyas ventas anuales sean inferiores a los 5 millones de dólares, que presenten personería jurídica otorgada bajo la forma de cooperativas.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Asistencia técnica y capacitación en:

- » definición del mercado;
- » planes de negocios;
- » organización del trabajo;
- » recalificación de los trabajadores;
- » normas de calidad;
- » higiene y seguridad en el trabajo;
- » actualización e innovación tecnológica;
- » medio ambiente;
- » inserción de la empresa en las tramas socioproductivas locales y regionales.

### DE QUÉ SE TRATA

Se brinda asistencia técnica y capacitación a empresas autogestionadas en los temas mencionados.

El Ministerio es el organismo ejecutor, por medio de la Secretaría de Empleo. La coordinación e implementación de las actividades con el resto de las organizaciones participantes en los ámbitos local y regional queda en manos de una Unidad Ejecutora.

El programa opera a través de un Consejo Consultivo conformado por instituciones públicas y privadas: universidades nacionales, consejos profesionales, entidades que nuclean al sector y organismos públicos que aborden la temática y estén en condiciones de articular actividades para el programa.

Las empresas participantes son seleccionadas sobre la base de requisitos que establece la Unidad Ejecutora.

## 6. PROGRAMA DE DESARROLLO DEL EMPLEO LOCAL V

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, autárquicos y descentralizados.

Pueden participar trabajadores desocupados mayores de 18 años que cumplan con los siguientes requisitos:

- » no percibir prestaciones provisionales nacionales, provinciales o seguro de desempleo;
- » no estar participando en otros programas de empleo o capacitación del MTEySS.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de hasta \$250 en forma directa e individual a cargo del organismo público que participa del programa.

Permite a los beneficiarios mejorar sus calificaciones como trabajadores y sus condiciones de empleabilidad, aumentando sus posibilidades de inserción laboral.

### DE QUÉ SE TRATA

Los organismos públicos participan mediante la presentación de proyectos de obras de infraestructura económica y social o de prestación de servicios que contribuyan al desarrollo de las comunidades y estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Los proyectos deberán tener una carga horaria diaria no inferior a cuatro ni superior a seis horas.

Es responsabilidad del organismo responsable: la selección de los beneficiarios, el pago de la ayuda económica, la provisión de los insumos y herramientas necesarios para la ejecución de los proyectos, la capacitación de los beneficiarios de acuerdo con las tareas que realicen, la cobertura de salud durante el plazo de vigencia de los proyectos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil.

No pueden presentarse proyectos cuyas únicas actividades sean tareas administrativas, tareas propias de empleados municipales o provinciales o acciones de capacitación.

La condición de beneficiario o beneficiaria del programa no genera relación laboral alguna entre el organismo responsable y los beneficiarios, ni entre estos y el MTEySS.

## 7. PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO (PEC)

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Desocupadas o desocupados, de baja calificación laboral mayores de 16 años, que no se encuentren percibiendo prestaciones provisionales o por Seguro de Desempleo, ni estén participando en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales, ni estén incluidos en el Programa Jefes de Hogar, excepto aquellos beneficiarios que solo reciban el pago de alguna compensación exclusivamente en concepto de gastos de traslado y refrigerio.
- » No podrán participar quienes, aun reuniendo estos requisitos, perciban otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatientes o por razones de invalidez.
- » Tampoco podrán participar en el programa aquellos desocupados cuyo cónyuge sea ocupado o beneficiario de otros programas sociales, de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales, que prevean el pago de ayudas económicas no remunerativas.
- » Podrán participar en carácter de organismos responsables de proyectos: organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y las cooperativas de cualquier género, que se encuentren previamente inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) del ministerio.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de \$150 en forma directa e individual. Debe realizar contraprestaciones en un proyecto presentado por un Organismo Responsable, para lo cual deberá tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro ni superior a seis horas.

### DE QUÉ SE TRATA

El organismo responsable seleccionará a los beneficiarios y beneficiarias para la realización de distintos tipos de actividades que tiendan a mejorar sus condiciones de empleabilidad o la calidad de vida de la población de la comunidad a la que pertenecen.

Para los proyectos, se contemplan las siguientes líneas de acción: prestación de servicios, actividades ligadas a la construcción, actividades productivas, actividades rurales, terminalidad educativa y capacitación laboral. Los proyectos pueden durar entre 1 y 12 meses, con una carga horaria de cuatro a seis horas diarias.

Los organismos responsables deberán:

- » efectuar la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de los siniestros que pudieran acaecer a los beneficiarios y beneficiarias del Programa durante su permanencia en él y garantizar la cobertura de salud de los beneficiarios a su cargo;
- » además, todas las gestiones referidas a los beneficiarios y a los proyectos deberán realizarse a través de la GECAL correspondiente a la jurisdicción en la que se lleven a cabo los proyectos.

## 8. PROGRAMA DE EMPLEO TRANSITORIO EN OBRA PÚBLICA LOCAL CON APORTES DE MATERIALES “TRABAJADORES CONSTRUCTORES”

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Está destinado a los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, trabajadores incorporados al Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

A los trabajadores:

- » inserción laboral o entrenamiento para el trabajo;
- » capacitación, con apoyo de un tutor;
- » se les facilita la obtención de la Libreta de Cese Laboral.

A la institución interesada en implementar un proyecto de infraestructura comunitaria:

- » recursos hasta \$120.000 (cantidad que equivaldrá al 70% del costo de los materiales) para la ejecución del Plan de Obra;
- » recursos para la compra de herramientas, ropa de trabajo y elementos de seguridad para los trabajadores;
- » contratación de un tutor encargado de brindarles capacitación en obra durante seis meses.

### DE QUÉ SE TRATA

Se facilita la inserción de los trabajadores desocupados en obras públicas locales, dotándolos además de entrenamiento laboral.

Las obras de construcción se realizan en el marco de un "Plan de Obra" que cada organismo responsable diseña, a ejecutarse en terrenos de propiedad de un organismo estatal. Allí trabajan y se capacitan los participantes.

Las instituciones reciben financiamiento para la compra de materiales y herramientas. El Programa financia, además, los honorarios de un tutor o tutora a cargo del entrenamiento de los trabajadores incorporados.

Los organismos responsables pueden solicitar recursos a otras instituciones cofinanciadoras, de carácter público o privado, para la realización de la obra.

Los trabajadores desocupados pueden participar en un Plan de Obra siempre y cuando se los incorpore al mismo en el marco del Programa de Inserción Laboral en el Sector Público o en el de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Público.

Los trabajadores participantes reciben formación integral en aspectos técnicos relacionados con los rubros de albañilería en general, construcciones sencillas de hormigón armado (H° A°) y formación en seguridad e higiene laboral con asistencia de un tutor.

Los tipos de obra que podrán realizarse en el marco del Programa son:

- » infraestructura de salud,
- » infraestructura educativa,
- » infraestructura asistencial o cultural comunitaria,
- » infraestructura de apoyo a la producción local,
- » áreas recreativas o turísticas,
- » construcción de Oficinas de Empleo,
- » abastecimiento de agua potable.

En coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa también financia la construcción de CIC (Centros Integradores Comunitarios). En estas obras podrán participar, además de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Seguro de Capacitación y Empleo, trabajadores nucleados en las cooperativas que ya hayan participado en la construcción de CIC o en el Plan Federal de Viviendas.

## 9. PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO EN EL SECTOR PRIVADO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios de los programas de empleo y del Seguro por Desempleo.
- » Empresas privadas interesadas en entrenar personal para su eventual incorporación.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Entrenamiento mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector privado, para adquirir experiencia laboral y nuevos saberes.

### DE QUÉ SE TRATA

Promueve el entrenamiento laboral en empleos del sector privado para trabajadores y trabajadoras desocupados, opera mediante presentación y aprobación de proyectos de entrenamiento laboral.

El proceso de entrenamiento permite a la empresa conocer al trabajador en su desempeño concreto durante el entrenamiento laboral y formar recursos humanos de acuerdo con sus necesidades.

Las acciones de entrenamiento tendrán una duración mínima de 3 meses y una máxima de 6 meses.

La carga horaria de las actividades será, como mínimo, de cuatro horas diarias o 20 semanales, y de seis horas diarias o 30 semanales, como máximo.

Durante el desarrollo de estas acciones, no se establece una relación laboral entre la empresa y la persona a entrenar.

## 10. PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Población económicamente activa (PEA), mayor de 18 años, con niveles incompletos de escolaridad obligatoria, preferentemente participantes del Programa Jefes de Hogar, del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y de otros programas de empleo.
- » Jóvenes a partir de los 16 años en situación de vulnerabilidad, adultos desempleados que necesitan actualizar sus calificaciones para poder reinsertarse según los requerimientos del mercado actual, mujeres, grupos especialmente vulnerables como personas con discapacidad, población carcelaria o en libertad asistida, personas con VIH-sida, para los cuales se realizarán las adecuaciones necesarias en pos de mejorar su accesibilidad.
- » Población perteneciente a las comunidades de pueblos originarios residentes en la jurisdicción, para quienes se adecuará la currícula formativa a la lengua y cultura locales.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Ampliar oportunidades para el acceso y permanencia en acciones de formación para la certificación de estudios formales.

- » Formación profesional.
- » Orientación profesional.
- » Apoyo en la búsqueda de empleo.

#### DE QUÉ SE TRATA

Consiste en mejorar la empleabilidad de la población destinataria, mediante la certificación de estudios formales y de la formación profesional. Se implementa a partir de convenios celebrados con las distintas jurisdicciones educativas provinciales en articulación con otras áreas del Estado nacional, provincial o municipal, con quienes se acuerdan diversos tipos de asistencia técnica o financiera a brindar por parte del MTEySS.

Esta iniciativa está cofinanciada con fondos del préstamo BIRF 7474-AR, referido al desarrollo de un Sistema de Formación Continua que permita la adecuación de las acciones a los intereses de los pueblos originarios.

### 11. PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO (PIL PÚBLICO)

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario.
- » Pueden participar organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, autárquicos o descentralizados.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

A los trabajadores

- » Posibilidad de trabajar en el sector público.

A los organismos que incorporan este personal

- » Contabilizar como parte del salario las prestaciones económicas de los beneficiarios participantes durante un plazo de hasta 12 meses.

El organismo público debe abonar la parte del salario que resta para alcanzar el total correspondiente a la categoría laboral en la que se incorporará la persona y realizar el pago de las contribuciones patronales correspondientes al salario a su cargo.

En el caso de los trabajadores desocupados participantes del Seguro de Capacitación y Empleo, el MTEySS podrá otorgar un suplemento monetario a la

prestación económica de hasta \$600, que podrá ser contabilizado por el organismo empleador como parte del salario. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social podrá asignar recursos para insumos, herramientas o acciones de capacitación para el desempeño de los beneficiarios en su puesto de trabajo.

#### DE QUÉ SE TRATA

Apoyar la inserción laboral de los beneficiarios de los programas administrados por el MTEySS en puestos de trabajo del sector público.

La modalidad contractual bajo la cual se incorpora el beneficiario debe estar contemplada en la normativa que regula el empleo público en la jurisdicción correspondiente.

El salario que percibe el trabajador debe ajustarse a la categoría ocupacional en la que sea designado y contar con obra social, aportes jubilatorios y asignaciones familiares.

Los organismos públicos deberán presentar ante la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) una solicitud de adhesión con la propuesta de incorporación, para luego firmar un convenio con la Secretaría de Empleo.

## 12. PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO (PIL PRIVADO)

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario.
- » Empresas privadas interesadas en incorporar personal.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

- » Posibilidad de insertarse en un puesto de trabajo en el sector privado.

Para las empresas

- » Búsqueda gratuita de candidatos calificados a través de las Oficinas de Empleo.
- » Descuento en la suma que se paga como salario al trabajador de la suma que este percibe como beneficiario de programas de empleo durante el plazo fijado.
- » Menor monto en concepto de pago a las contribuciones a la seguridad social puesto que solo se aporta sobre lo que el empresario abona del salario.



#### DE QUÉ SE TRATA

Se alienta la incorporación de trabajadores en el sector privado. Para ello, las empresas tienen incentivos: el empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que cobra a través de los Programas de Empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses y de hasta 9 meses en el caso de incorporar un trabajador mayor de 45 años.

Además, permite al empleador ahorrar el pago de las contribuciones patronales al monto de la ayuda o prestación económica.

### 13. PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, LÍNEA PROMOCIÓN DEL AUTOEMPLEO

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Asistencia técnica y capacitación para la formulación y el desarrollo del proyecto.
- » Tutorías durante el desarrollo del proyecto.
- » Recepción en forma anticipada y en un pago de las cuotas que resten cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.

#### DE QUÉ SE TRATA

El trabajador que desee desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo puede recibir anticipadamente y en un solo pago el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.

El monto se entrega al asegurado contra presentación y aprobación de la viabilidad del proyecto de autoempleo.

### 14. PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL PARA TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores con discapacidad.
- » Empresas.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

- » Apoyo económico.
- » Servicios de intermediación laboral.

Para las empresas

- » Deducción del 70% de Impuesto a las Ganancias (Ley N° 22.431). En la Provincia de Buenos Aires, deducción del 50% de Ingresos Brutos (Ley N° 10.592, art. 17).
- » Exención del 50% de los aportes patronales durante el primer año de contratación (Ley N° 24.013, art. 87).
- » Descuento del 50% en contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos (Ley N° 24.147, art. 34).
- » Exención del 33% en contribuciones a la seguridad social durante 12 meses.

#### DE QUÉ SE TRATA

Los trabajadores con discapacidad reciben una suma de dinero durante 9 meses que el empleador descontará del monto total de la remuneración a percibir.

El empleador puede optar por instrumentar un período de inducción y reentrenamiento laboral durante el primer mes de incorporado el trabajador.

### 15. PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL RURAL (PIL RURAL)

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo, y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario.
- » Empresas privadas interesadas en incorporar personal.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

- » Posibilidad de insertarse en un puesto de trabajo en el sector rural.

Para las empresas

- » Búsqueda gratuita de candidatos calificados por intermedio de las Oficinas de Empleo.
- » Descuento en la suma que se paga como salario al trabajador de la suma que éste percibe como beneficiario de programas de empleo, durante el plazo fijado.
- » Menor monto en concepto de pago a contribuciones a la seguridad social, ya que solo se aporta sobre lo que el empresario abona del salario.

#### DE QUÉ SE TRATA

Promueve la inserción laboral. Se alienta la incorporación de trabajadores en el sector privado. Para ello, las empresas tienen incentivos: el empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que cobra a través de los programas de empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses, o de hasta 9 meses en el caso de incorporar a mayores de 45 años.

Además, permite al empleador ahorrar el pago de las contribuciones patronales en cantidad equivalente al monto de la ayuda o prestación económica

### 16. PROGRAMA DE SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Está destinado a los pequeños productores de zonas declaradas en emergencia agropecuaria.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA PARA LOS PRODUCTORES

Compensación de ingresos.

#### DE QUÉ SE TRATA

En el marco de las acciones de contención municipal y provincial, se transfieren fondos en forma directa e individual a los productores por un plazo de hasta 6 meses.

### 17. PROGRAMA DE SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO POR CONTINGENCIAS CLIMÁTICAS

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadores permanentes, transitorios y contratistas de viña de empresas agrarias y agroindustriales de zonas declaradas en emergencia agropecuaria.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

» Sostenimiento de puestos de trabajo.

Para las empresas

- » Descuento en la suma que se paga como salario al trabajador de la suma que este percibe como beneficiario del programa de empleo durante el plazo fijado.

#### DE QUÉ SE TRATA

Evita despidos y suspensiones. Desalienta la suspensión y el despido de trabajadores en las empresas afectadas. Para ello, las empresas tienen incentivos: el empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que cobra a través de los Programas de Empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses.

### 18. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Empresas en situación de crisis.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$600 destinada a completar el sueldo de la categoría laboral de los trabajadores mediante el pago directo por ANSES.

#### DE QUÉ SE TRATA

El programa fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de los sectores privados y las áreas geográficas en crisis.

Para acceder a este beneficio, las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometiéndose a mantener su dotación de personal.

### 19. PROGRAMA ESPECIAL DE FORMACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL TRABAJO

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

- » Trabajadores desocupados con discapacidad que requieran adquirir nuevas competencias o estar en mejores condiciones para conseguir empleo.
- » Trabajadores subocupados con discapacidad que requieran nuevos saberes para lograr mayores niveles de competitividad.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Cursos de capacitación laboral y servicios de orientación laboral, brindados por Organismos de Formación para el Trabajo especialmente habilitados.
- » Orientación Laboral.
- » Formación Profesional.

#### DE QUÉ SE TRATA

Se realizan acciones de formación profesional, orientación laboral o asistencia técnica combinando uno o más servicios brindados por la Institución responsable a un grupo de trabajadores con discapacidad, para mejorar su estado ocupacional.

La recepción y evaluación de la solicitud de acceso a estos servicios está a cargo de las Gerencias de Empleo, las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, y la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables.

### 20. PROGRAMA INTERZAFRA

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

A los trabajadores de temporada registrados de la producción primaria y la agroindustria de distintos tipos de producciones.

#### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

- » Compensación de ingresos de trabajadores de temporada registrados de la producción primaria y la agroindustria del limón y la caña de azúcar en período de interzafra.

Para las empresas

- » Mantenimiento de la disponibilidad de mano de obra durante la cosecha y la elaboración.

### 21. PROGRAMA REGIONAL DE CAPACITACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN CIEGA - PROGRAMA AGORA

#### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Es una acción destinada a las personas con discapacidad visual.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Capacitación para trabajos en forma individual, en informática y telemarketing.
- » Apoyo a microemprendedores: asesoramiento, capacitación, equipamiento e insumos.
- » Cadena Q: este emprendimiento consiste en la creación directa de puestos de trabajo mediante una red de quioscos atendidos por personas con discapacidad visual.

### DE QUÉ SE TRATA

Se brinda capacitación en forma individual para realizar trabajos en informática y para microemprendimientos, con el fin de posibilitar la reconversión o el ingreso –según la demanda del mercado laboral a personas ciegas y con baja visión de todo el país.

## 22. PROGRAMA SECTORIAL DE CALIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadores ocupados y desocupados.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Capacitación.
- » Orientación profesional.
- » Vinculación de los trabajadores capacitados con la actividad laboral de cada sector.

### DE QUÉ SE TRATA

El programa consiste en un conjunto de acciones de formación profesional que se implementa a través de acuerdos con los representantes empresarios y de los trabajadores de cada sector de actividad (cámaras y sindicatos), quienes, en el marco del diálogo social, definen y consensuan las políticas de formación profesional necesarias para el sector.

Esta iniciativa está cofinanciada con fondos del préstamo BIRF 7474-AR, relativo al Desarrollo de un Sistema de Formación Continua que permita la adecuación de las acciones a los intereses de los pueblos originarios.

## 23. PROGRAMA TRABAJO AUTOGESTIONADO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadores desocupados o en situación de desventaja frente al empleo, particularmente trabajadores incorporados al Seguro de Capacitación y Empleo, y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Cofinanciación de asistencia técnica y capacitación en temas jurídicos, de organización, producción, financieros y comerciales.

### DE QUÉ SE TRATA

Brinda respuestas concretas a demandas de trabajadores de empresas y fábricas que participan en procesos de recuperación de plantas productivas y fuentes de trabajo.

## 24. PROPUESTA DE PROFESIONALIZACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DEL SERVICIO DOMÉSTICO Y ACTIVIDADES AFINES

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico, especialmente aquellas y aquellos que son beneficiarios del Programa Jefes de Hogar o del Seguro de Capacitación y Empleo.

### BENEFICIOS QUE OTORGA

Para los trabajadores

- » Capacitarse en trayectos de formación específicos que les permitan ampliar sus perspectivas laborales y jerarquizar o profesionalizar sus oficios.
- » Compatibilizar los beneficios correspondientes a la participación en el Seguro de Capacitación y Empleo con los derivados de la adhesión al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleadas de Servicio Doméstico, de la AFIP.

Para el empleador

- » Tener a su personal registrado, capacitado y formado para la actividad que realiza en su hogar.
- » Si la trabajadora o el trabajador adhirió al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleadas de Servicio Doméstico, de la AFIP, el empleador o la empleadora pueden deducir hasta \$9000 de su declaración jurada del impuesto a las Ganancias, en los casos en que estén alcanzados por este impuesto.

### DE QUÉ SE TRATA

Se realizan actividades de apoyo a la inserción laboral, específicas para el sector del servicio doméstico (cursos de formación profesional vinculados con diferentes trayectos formativos).

Se percibe la prestación monetaria del Seguro de Capacitación y Empleo (\$225/\$200) por hasta un máximo de 12 períodos mensuales (continuos o discontinuos), dentro del plazo máximo de permanencia en el Seguro de Capacitación y Empleo (24 meses).

Permite a los beneficiarios desempeñarse en su actividad sin que el cobro de la prestación monetaria del Seguro de Capacitación y Empleo implique disminución en la retribución pactada con el empleador.

Al adherirse al Régimen Especial de Seguridad Social para empleadas del Servicio Doméstico de la AFIP, la persona podrá acceder a un futuro beneficio jubilatorio, contar con cobertura de obra social y, mediante un aporte adicional, podrá extender la cobertura médica a otros miembros de su familia.

## 25. RÉGIMEN DE CRÉDITO FISCAL DEL MTEySS PARA PyME Y GRANDES EMPRESAS

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Este régimen esta destinado a PyME y grandes empresas.

### DE QUÉ SE TRATA

Financia proyectos presentados por las empresas que impliquen el fortalecimiento de las competencias laborales de los trabajadores ocupados y desocupados o la adquisición de equipamiento nuevo destinado a instituciones de formación profesional.

Las PyME pueden financiar proyectos por un equivalente al 8% de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones abonada anualmente, y sus respectivos aportes y contribuciones patronales.

Las grandes empresas podrán financiar proyectos por el equivalente al 8% de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones abonada anualmente, y sus respectivos aportes y contribuciones patronales.

Las empresas participantes reciben certificados de crédito fiscal que les permiten cancelar impuestos cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentre a cargo de la AFIP, excluyéndose los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social.



## LÍNEAS DE ACCIÓN FINANCIABLES

- » Formación profesional.
- » Formación en informática básica.
- » Evaluación y certificación de competencias laborales.
- » Formación para certificación de estudios de nivel primario, secundario, terciario y superior.
- » Prácticas formativas en puestos de trabajo.

## 26. SEGURO POR DESEMPLEO

### A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO

Asalariados desocupados incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y trabajadores del Régimen de la Construcción (Ley N° 22.250).

### BENEFICIOS QUE OTORGA

- » Cobro mensual de una suma equivalente al 50% de la mejor remuneración de los seis meses anteriores al despido, no pudiendo ser esta inferior a los \$250 ni superior a \$400. Ese monto va bajando a medida que transcurre el tiempo.
- » Cobertura médico asistencial.
- » Pago de asignaciones familiares.
- » Reconocimiento de la antigüedad en función de los efectos previsionales.
- » Orientación laboral o apoyo en la búsqueda de empleo en cualquier Oficina de Empleo.
- » Una de las modalidades consiste en el Pago Único y está destinado a los beneficiarios del Seguro por Desempleo de todo el país que tengan la primera cuota liquidada y a quienes les resten al menos 3 por liquidar. Permite obtener en un solo pago el doble de las cuotas que reste cobrar, más las asignaciones familiares, si correspondieran.

### DE QUÉ SE TRATA

El monto del Seguro equivale al 50% de la mejor remuneración de los seis meses anteriores al despido, no pudiendo ser inferior a los \$250 ni superior a los \$400.

Durante el primer período, el trabajador percibe el 100% del monto, durante el segundo cuatrimestre, el 85% y durante el tercero, el 70%.

El tiempo durante el cual se cobra el seguro está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social - Fondo Nacional de Empleo, durante los tres años previos al cese o despido. No se cuentan las Asignaciones Familiares, ya que estas se suman a la cuota básica.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2011  
en Talleres Trama, Buenos Aires, República Argentina.



