

En Fundación Friedrich Ebert, *Mercados laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur. Estudios nacionales*. Santiago de Chile (Chile): Fundación Friedrich Ebert.

Mercados laborales y políticas ocupacionales. El caso argentino.

Salvia, Agustín y Ensignia, Jaime.

Cita:

Salvia, Agustín y Ensignia, Jaime (2002). *Mercados laborales y políticas ocupacionales. El caso argentino*. En Fundación Friedrich Ebert *Mercados laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur. Estudios nacionales*. Santiago de Chile (Chile): Fundación Friedrich Ebert.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/9>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/YTS>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

MERCADOS LABORALES Y POLITICAS OCUPACIONALES EN CHILE Y EL MERCOSUR. EL CASO ARGENTINO¹

Agustín Salvia²

1. Introducción

Existe consenso para afirmar que los problemas laborales y de empleo que registra la economía argentina son de tipo estructural y que su gestación no es reciente. Sin embargo, también es cierto que la desocupación y la precariedad laboral se multiplicaron en la última década a partir de la puesta en marcha de una política de reformas estructurales y al mismo tiempo que tenía lugar una reactivación de la economía. En este marco, la falta de trabajo pasó a constituirse en el principal factor de exclusión y en un tema obligado de la agenda de gobierno.

Ante este panorama complejo resulta relevante evaluar la problemática del desempleo en el contexto económico y político-institucional nacional. Es justamente este contexto el que hace que el tema destaque en Argentina, no sólo por su persistencia y gravedad, sino también como tema dominante de la opinión pública.

Al respecto, cabe destacar algunos interrogantes: ¿cómo se conjugan en Argentina los síntomas de una profunda transformación tecnológica y productiva a partir de medidas de apertura económica, al tiempo que los beneficios de la modernidad parece cada vez más lejanos e inaccesibles para buena parte de la población? ¿Hasta dónde la políticas públicas buscaron y lograron modificar el escenario de crisis que caracteriza al mercado laboral argentino, o, por el contrario, colaboraron proactivamente a su deterioro?

Para abordar estas dudas, cabe plantear una hipótesis teórico-metodológica: el complejo panorama económico-laboral de la Argentina de los 90 parece aclararse cuando se aborda el proceso desde la perspectiva del conflicto social y de las cambiantes condiciones políticas, económicas y sociales que tienen lugar.

En virtud de organizar la ocurrencia de estos fenómenos, se exponen a continuación algunas evidencias sobre las transformaciones en el campo económico-institucional, el empleo y las relaciones político-laborales. El objetivo es destacar algunos de los cambios ocurridos en la estructura social del trabajo en Argentina durante la fase crítica de la globalización. Al respecto, la principal pregunta que orienta este análisis es: *¿qué ha cambiado en el mercado de trabajo, las relaciones laborales y las condiciones de empleo en Argentina a partir del programa de reformas y el nuevo modelo económico?*

Para ello, el estudio introduce un análisis del comportamiento del mercado laboral y una evaluación crítica de las políticas económicas, laborales y de empleo desplegadas por el Estado Nacional durante la década del noventa.

¹ Este documento fue encargado y realizado para la Fundación Ebert, constituyendo el mismo una primera versión borrador sobre el caso argentino, cuya función es aportar hipótesis, consideraciones y hallazgos empíricos a un estudio comparativo entre los países del MERCOSUR y Chile actualmente en elaboración.

² La realización de este informe fue posible a partir de reunir diferentes trabajos elaborados por los equipos de investigación integrados al "Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social" Proy. UBACyT AS058, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia. Para tal efecto se contó con la coordinación y valiosos aportes de las becarias CONICET Silvana Tissera y Juliana Persia.

2. El Programa Económico y los Problemas de Empleo en los '90

2.1. Reformas Estructurales y Ciclos Económicos en una Argentina Recesiva

A principio de la década del '90, al igual que otras economías latinoamericanas, Argentina experimentó un ciclo de reactivación productiva en el marco de la aplicación de un programa de férrea estabilización monetaria y reformas estructurales. Este programa comprendió, entre otros aspectos, la apertura de los mercados a la competencia internacional, la privatización de empresas públicas, el fortalecimiento de políticas impositivas y fiscales de inversión y el control de la inflación a través de una caja de convertibilidad³.

Se esperaba con ello crear una economía competitiva, diversificada y flexible capaz de sortear los choques externos después de un período de transición. La manera en que la economía reaccionó entre 1991 y 1993 brindó esperanzas de que esto podía ser factible. Pero el proceso de transición fue interrumpido por la crisis del Tequila a fines de 1994, y si bien el nivel de actividad se recuperó a mediados de 1996 y hasta 1998, una serie de nuevos choques externos (crisis financiera del sudeste asiático, la crisis rusa y la devaluación del real brasileño), junto a la retracción del crédito internacional para los países emergentes, abrieron paso a una prolongada recesión que dura ya más de 30 meses. (Ver Cuadro 1a y Gráfico 1.)

Esta situación de “depresión” se mantiene actualmente, a mediados de 2001 -a casi dos años del cambio de Gobierno-, habiéndose ensayado, y sin que hayan tenido efecto positivo, planes de ajuste fiscal, reformas estructurales, medidas heterodoxas de reactivación e importantes acuerdos de renegociación de la deuda pública.

Cabe destacar que la crisis del sector externo argentino se ha visto particularmente agudizada en los últimos años como efecto combinado del aumento del llamado “riesgo país” y la incapacidad de la balanza comercial. Al respecto, destaca la vigencia de un sistema de aranceles francamente favorable a las importaciones, junto al mantenimiento de un tipo de cambio fijo no sólo convertible al dólar de EEUU, sino también sobrevaluado con respecto a éste y, por lo mismo, frente a la mayoría de las monedas del mundo (a esto cabe sumar la caída del tipo de cambio real favorable que se tenía con Brasil). (Ver Cuadro1b.)

En cuanto al mercado interno, se mantiene su contracción como efecto de la pérdida de capacidad adquisitiva de los sectores medios, la elevada desocupación, la altas tasas de interés, el deterioro de las pequeñas y medianas empresas y la aplicación sistemática por parte del Estado de medidas de ajuste que afectan aún más la demanda interna y han paralizado las inversiones en infraestructura.

En cuanto a las finanzas públicas cabe destacar el incremento en un 42% que experimentó entre 1999 y 2000 el déficit público global, el cual pasó de 4.768 millones de pesos a 6.792 millones. Sin desconocer la gravedad del problema, cabe señalar que en 1999 el déficit de caja se vio fuertemente compensado por los ingresos obtenidos de nuevas privatizaciones, sin los cuales el déficit habría ascendido en ese año a 7.348 millones de pesos.

³ El Régimen de Convertibilidad establecido en abril de 1991 creó una moneda convertible en una relación de 1 peso = 1 dólar y prohibió cualquier emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central. Introducido por Ley del Congreso, el régimen eliminó la discrecionalidad gubernamental sobre las políticas monetarias y de cambio (Gerchunoff y Torre, 1996).

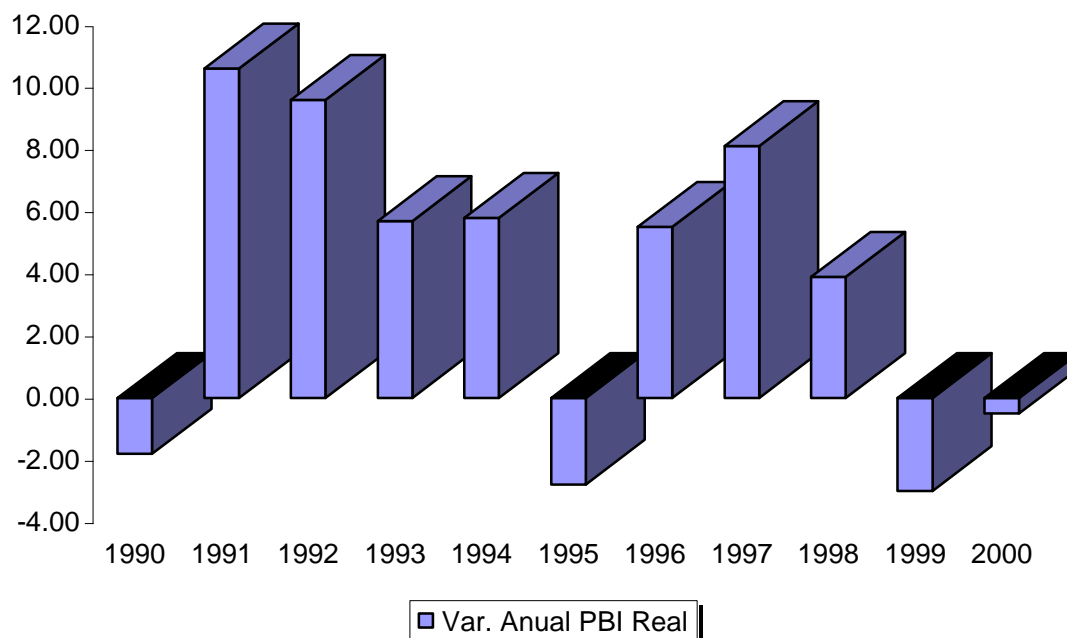
En igual sentido, el endeudamiento público pasó de 121 mil millones de dólares a 128 millones de dólares durante el mismo período.

De esta manera, la actual falta de confianza de los inversores se ve alimentada por un contexto desalentador dominado por la inestabilidad política, el déficit fiscal, el achicamiento estructural del mercado interno y una irregular competitividad externa de la economía.

Por otra parte, cabe llamar la atención acerca de que la crisis no ha afectado a todos los sectores productivos por igual. Justamente, destaca la convivencia en este mismo escenario de un sector oligopólico, altamente dinámico y concentrado, vinculado a actividades primarias, servicios públicos privatizados o algunos bienes y servicios especializados, el cual mantiene su nivel de crecimiento y de ganancias en plena crisis, atento al comportamiento de los mercados globales y con relativa independencia del mercado interno.

Durante al menos los últimos veinticinco años la economía argentina se ha caracterizado por la volatilidad y la incertidumbre, muy vulnerable al comportamiento del sector externo. La situación actual -pos apertura y reformas estructurales- muestra una profundización de este rasgo, junto a una dualización del aparato productivo y de la estructura social, como los componentes estructurales más destacados del sistema.

Gráfico 1: Evolución del Producto Bruto Interno 1990-2000
(Variación Anual % PBI Real)



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos de la Subsecretaría de Programación Económica.

Cuadro 1a: Indicadores Económicos - Argentina 1990 - 2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Variación del PBI real (Tasa de variación anual)	-1,8 %	10,6 %	9,6 %	5,7 %	5,8 %	-2,8 %	5,5 %	8,1 %	3,9 %	-3,0 %	-0,5 %
Variación de la Inversión Interna Bruta (Var. Anual)	-16,9%	29,9%	32,6%	15,3%	20,7%	-16,0%	8,8%	26,5%	6,5%	-12,8%	-8,3%
Variación del Consumo (Var. Anual)	-1,6 %	14,8 %	13,2 %	5,3 %	6,7 %	-5,8 %	6,1 %	7,8 %	3,6 %	-2,2 %	-0,1
Remuneraciones Reales ^{a/} (Base 1990=100)	100	95	99	100	100	106	104	105	107	108	106
Variación remuneraciones ^{a/} (Var. Anual)	-9,5 %	-5,0 %	4,1 %	1,2 %	0,1 %	5,4 %	-1,5 %	0,7 %	1,2 %	1,8 %	-1,9
Índice precios consumidor (Var. Anual)	1344 %	84,0 %	17,5 %	7,4 %	3,9 %	1,6 %	0,1 %	0,3 %	0,7 %	-1,8 %	-0,7 %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo cuenta corriente (Millones de U\$S)	4.552	-647	-5.488	-8.003	-10.949	-4.938	-6.468	-12.036	-14.603	-12.444	-9.361
Exportaciones de bienes (fob) (Millones de U\$S)	12.353	11.978	12.235	13.118	15.839	20.263	23.760	26.430	26.441	23.318	26.298
Importaciones de bienes (cif) (Millones de U\$S)	4.077	8.275	14.872	16.784	21.590	20.122	23.728	30.450	31.404	25.537	25.129
Saldo de Balanza Comercial (Millones de U\$S)	6.522	1.792	-1.396	-2.369	-4.139	2.357	1.760	-2.123	-3.117	-771	2.543
Superavit Fiscal Global – Incluye Privatizaciones (Millones de \$ corrientes)	-	-	-	2.730	-84	-1.373	-5.264	-4.277	-4.074	-4.768	-6.792
Deuda Pública (Millones de U\$S)	54.672	86.912	85.196	81.761	86.828	92.091	104.805	109.201	112.357	121.877	128.018
Deuda Externa Púb. y Priv. (% del PBI)	44,0 %	47,7 %	39,6 %	38,7 %	40,1 %	45,2 %	48,9 %	49,9 %	51,4 %	55,1 %	56,7 %

a/ Salarios correspondientes al sector público y privado registrado.

Fuente: Con base en datos del BCRA y de Subsecretaría Económica y Regional-MEySP. Se tomaron elaboraciones realizadas por el CEI. A partir de 1993, el PBI está medido a precios constantes del mismo año. Valores al cierre de cada período.

Cuadro 1b: Tipo de cambio real^{a/} con EEUU y Brasil según Índice de Precio al Consumidor (IPC) - Argentina 1991 - 1999

-Base Abril 1991 = 1 -

Años	EEUU	BRASIL
1991	1.008	0.967
1992	0.820	0.713
1993	0.769	0.719
1994	0.757	1.001
1995	0.754	1.393
1996	0.775	1.507
1997	0.789	1.505
1998	0.792	1.437
1999	0.819	0.985
2000	0.855	1.053

a/ El tipo de cambio real se calcula, por ejemplo, con respecto al dólar de EEUU, aplicando la siguiente fórmula $TCR = (TCN\$ / U\$S * IPC\ EEUU) / IPC\ Arg.$ Donde: TCN \$ /U\$S es el Tipo de Cambio nominal (\$ por U\$S); IPC EEUU es el Índice de Precios al Consumidor de EEUU; y el IPC Arg. Es el Índice de Precios al Consumidor en Argentina.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Política Económica con información INDEC, Fondo Monetario Internacional y The Economist.

2.2. Reformas Económicas y Evolución del Empleo

Un balance en términos de empleo, desempleo y exclusión social

Iniciada la década del 90, las privatizaciones, la apertura económica y la adopción de un patrón de cambio fijo crearon condiciones de estabilidad y confianza necesarias para inducir a un proceso de inversión productiva. Pero también estas condiciones generaron un crecimiento vertiginoso del desempleo, asociado fundamentalmente a un cambio tanto en las estrategias de las firmas como de los hogares.

El crecimiento económico y del empleo suelen estar relacionados de manera estrecha y directa, y si bien los procesos de reformas estructurales establecen una transición a esta dinámica, la vinculación tiende en general a imponerse como necesaria. En el caso argentino, esta relación estuvo lejos de verificarse durante los años de crecimiento que acompañaron al programa de cambios estructurales.

La naturaleza de las medidas y los choques externos e internos que experimentó la economía introdujeron una situación compleja y estructural cuya salida no parece cercana. Al respecto, cabe señalar que un rasgo particular de esta estructura es su fuerte segmentación en términos de modernidad y exclusión.

En cualquier caso, la gravedad y complejidad del escenario laboral argentino caben ser explicados a partir de las reglas y oportunidades de intercambio que impuso el modelo económico a los agentes y actores sociales.

En términos generales, el Cuadro y Gráfico 2 permiten evaluar el comportamiento seguido por las principales variables del mercado de trabajo urbano a lo largo de los ciclos económicos de la década:

a) Los logros alcanzados en materia de estabilización y reactivación económica - entre 1991 y 1994- no redundaron en una creación de puestos de trabajo en igual magnitud. En esta fase mientras el PBI creció un 29%, el empleo urbano sólo lo hizo un 4% (por debajo del crecimiento demográfico). La mayor pérdida de puestos de trabajo de este período tuvo lugar en el sector informal y cuenta propia no profesional, así como en el sector público (administración central y empresas privatizadas).

b) Pasado este primer período, el impacto recesivo de la crisis del Tequila -1995- produjo una fuerte destrucción de puestos asalariados formales de baja y media calificación, lo cual ocasionó un aumento de la desocupación abierta, mayor rotación laboral y un elevado refugio en el subempleo por parte de trabajadores secundarios. Justamente, el desempleo de trabajadores primarios produjo un aumento sinérgico de la fuerza de trabajo activa de los hogares en procura de reemplazar o compensar ingresos.

c) La reactivación pos Tequila (1996-1998) resultó la fase más activa en materia de generación de empleos. Durante este período tuvo lugar un aumento neto de 800 mil nuevos puestos de trabajo. Pero este efecto duró poco y su alcance no dejó de ser limitado en cuanto a la calidad de la mayoría de los empleos creados. En este contexto, el sector moderno mantuvo su política de reconversión, desplazando trabajadores de baja calificación y rotándolos por empleados de nivel técnico o profesional.

d) El estancamiento económico del período 1999-2000 muestra una cristalización de condiciones estructurales de desocupación, subempleo y precariedad laboral. Al mismo tiempo que el sector formal realiza un nuevo ajuste en el nivel de personal y continúa aumentando la oferta de fuerza de trabajo desde y hacia el sector informal.

Es decir, en términos de balance, se destaca el deterioro del mercado laboral a lo largo de la década, como un rasgo característico tanto de las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y 1999-2000). Las principales evidencias de este proceso pueden ser sintetizadas a través de los siguiente datos:

1) En primer lugar, cabe observar el incremento sistemático de la oferta laboral, como un rasgo característico de todo el período. La tasa de actividad creció un 9,5% entre 1990 y 2000, estimándose actualmente en 13,9 millones de personas la población económicamente activa a nivel urbano.

2) En segundo lugar, nótese la caída de los puestos de más de 35 horas semanales. Este proceso dejó como saldo una disminución -entre 1990 y 2000- del 10% en la tasa de empleo pleno, lo cual señala un stock de 9,7 millones de ocupados y un déficit de al menos 1 millón de puestos de trabajo de estas características.

3) Dado este déficit, tuvo lugar un aumento en la misma magnitud del subempleo visible, llevando el número de subocupados horarios a 2 millones de trabajadores. A la vez que la desocupación abierta creció entre 1990 y 2000 un 200%, alcanzado actualmente a otras 2 millones de personas.

4) Por último, los problemas de empleo, medidos en estos términos, alcanzan en la actualidad al 30% de la población económicamente activa urbana (4 millones de personas). Si a ello se le suma el conjunto del empleo informal -incluida la subocupación horaria- (5,8 millones), el déficit de empleo pleno y formal urbano asciende a 7,8 millones de puestos (57% de la población económicamente activa).

Cuadro 2: Indicadores Laborales - Aglomerados Urbanos EPH 1990 - 2000.

Tasas % - EPH Onda Octubre

Tasas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Actividad ^{a/}	39.0	39.5	40.2	41.0	40.8	41.4	41.9	42.3	42.0	42.8	42.7
Empleo ^{b/}	36.5	37.1	37.4	37.1	35.8	34.5	34.6	36.5	36.9	36.8	36.5
Empleo Pleno ^{c/}	33.0	34.0	34.1	33.3	31.6	29.3	28.9	31.0	31.2	30.7	30.3
Desocupación ^{d/}	6.3	6.0	7.0	9.3	12.2	16.6	17.3	13.7	12.4	13.8	14.7
Subocupación ^{e/}	8.9	7.9	8.1	9.3	10.4	12.5	13.6	13.1	13.7	14.3	14.6

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

a/ La tasa de actividad está calculada como porcentaje entre la población económicamente activa (ocupados más desocupados) y la población total.

b/ La tasa de empleo está calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

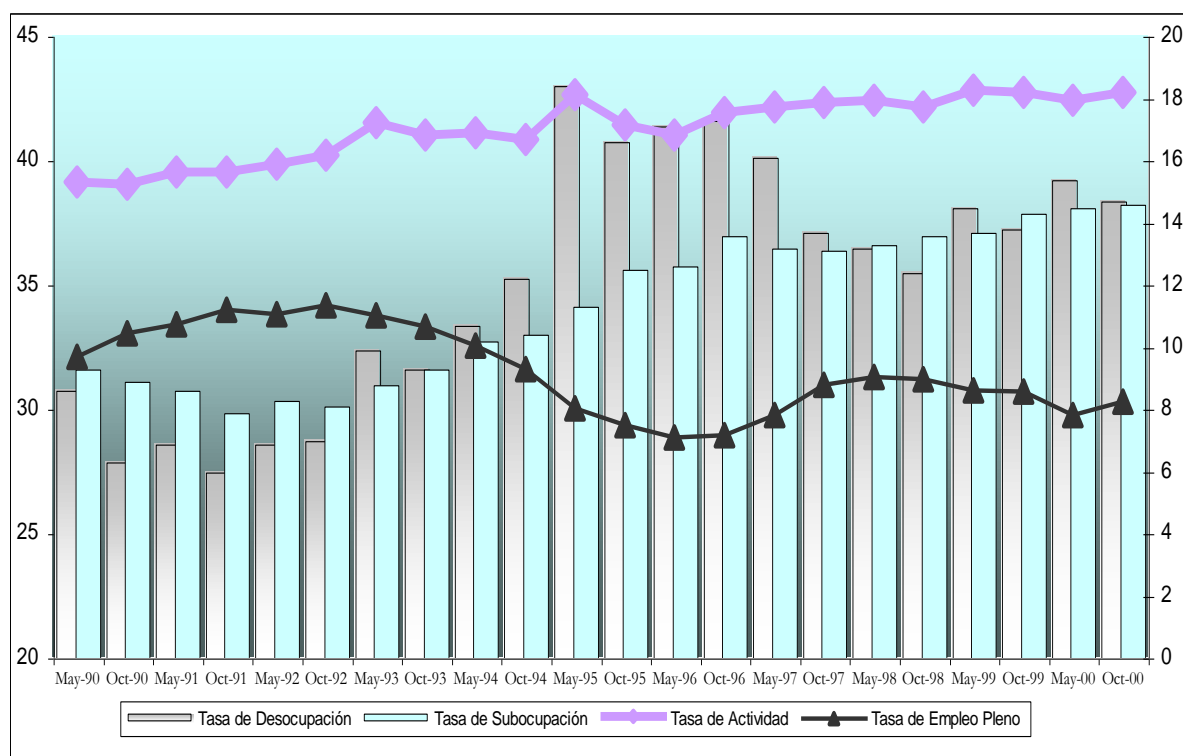
c/ La Tasa de Empleo Pleno (visible) se estima restando a la Tasa de Empleo la proporción de subempleo con base en la población total.

d/ La tasa de desocupación está calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa (ocupados más desocupados).

e/ La tasa de subocupación horaria está calculada como porcentaje entre la población que trabaja menos de 35 hs. semanales y están dispuestos a trabajar más horas y la población económicamente activa.

Gráfico 2: Tasas de Actividad, Empleo Pleno, Desocupación y Subocupación Aglomerados Urbanos EPH: 1990 - 2000.

-Tasas % - EPH Onda Octubre-



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

Cuadro 3: Evolución del PBI, Ocupados, Desocupados Abiertos y Subocupados Horarios y Empleos Asalariados de 18 y más. Período: 1990-2000.

-Base 1990=100 / Total Urbano EPH - Onda Octubre - y PBI en Dólares-

Año	PBI	Empleos	Desocupados	Subocupados	Asalariados	Asal. Registrados	Asal. No Registrados
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	134,2	103,8	102,1	92,0	101,2	97,4	111,8
1992	162,0	106,5	121,3	97,8	116,6	109,6	135,8
1993	167,3	107,3	156,1	115,4	122,3	115,5	141,1
1994	177,1	106,0	205,4	131,3	128,0	122,2	144,0
1995	172,0	104,1	287,7	162,8	133,6	125,4	156,2
1996	181,6	106,1	300,6	181,2	136,4	123,5	172,0
1997	196,3	114,2	253,9	181,3	151,6	132,2	205,1
1998	203,9	117,4	234,7	190,9	162,3	140,4	222,7
1999	199,4	119,5	269,2	207,4	163,6	140,7	226,7
2000	198,4	121,3	297,6	217,6	162,9	138,8	229,2

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, y de la Secretaría de Seguridad Social, DNPSS-MTEyFRH, con base en datos de la EPH-INDEC.

2.2.1. Cambios en la Demanda de Empleo

En primer lugar cabe destacar el efecto regresivo a lo largo de la década del 90 de un conjunto de medidas de reformas que explican buena parte del particular deterioro que experimentó el empleo. La reforma del Estado y la apertura de inversiones a través de la reestructuración y posterior privatización de empresas públicas fueron dos piezas claves del programa de reforma. Estas medidas tendientes a reducir el déficit público, ganar la confianza de los inversores internacionales y modernizar parte importante de los servicios y algunas actividades productivas, significaron también una pérdida importante de empleos plenos en el sector público.

De acuerdo con información del INDEC, entre 1992 y 1999, el sector nacional se redujo en un 30%, con una pérdida neta de 185 mil puestos. El sector vinculado a las sociedades del estado fue al respecto el que mayor aporte hizo (130 mil puestos de trabajo). Si bien una parte de esta fuerza de trabajo fue recontractada por la nuevas empresas, otra parte importante fue desplazada hacia el negocios familiares por cuenta propia o cooperativos -vía fondos indemnizatorios y de retiros voluntarios-, los cuales en su mayoría fracasaron volcando a grupos familiares completos a la desocupación.

Por otra parte, un efecto buscado por el plan de convertibilidad y la política reformas fue forzar a las firmas a reducir costos operativos y/o aumentar su productividad, sea a través de la introducción de capital intensivo o cambios en la organización laboral. A partir de ello se buscaba mejorar la competitividad externa de la economía y deflacionar los precios internos. En esta línea, la desregulación de los mercados, la apertura comercial y la reducción de aranceles de importación significaron una profunda reestructuración de aquellas firmas más concentradas.

Pero la respuesta del sector empresario, aunque generalizada, estuvo lejos de ser homogénea. La imposibilidad de abrirse a la competencia generó también el cierre de numerosas firmas y de pequeños negocios cuasi-informales, con un importante aumento del desempleo en este sector, así como un incremento del empleo no registrado y de la inestabilidad laboral en sectores productivos y no transables no competitivos.

La reducción de costos impositivos laborales y empresariales directos debía promover y facilitar este proceso de ajuste de costos y cambio productivo. En función de ello, la desindexación de la remuneraciones, la disminución de obligaciones patronales a la Seguridad Social y una serie de medidas escalonadas tendientes a la flexibilización de contratos y de los despidos de personal implicaron una reducción de los costos laborales de las empresas, pero también sirvieron para promover la diferenciación y rotación laboral de los trabajadores asalariados.

De esta manera, la estabilidad de precios, el mantenimiento del tipo de cambio y los aumentos de productividad continúan siendo garantizados a partir de la conjugación de dos factores claves de política económica:

- por una parte, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, junto a bajos aranceles de importación, en función de presionar los precios a la baja y obligar a las firmas a su cierre o reconversión; y

- por otra parte, el desempleo generalizado y la desindexación de los salarios como condición para mantener relativamente contenido el consumo interno, evitar presiones inflacionarias y contar con mayor cantidad de excedentes exportables.

De esta manera, el modelo económico demanda necesariamente el cierre y la centralización de unidades productivas de baja competitividad y una cuota creciente de desempleo estructural.

En este contexto, el problema del desempleo asume en el caso argentino un carácter endémico y una particular gravedad y heterogeneidad. La actual situación de estancamiento económico agrava el panorama ocupacional, asumiendo los problemas laborales un carácter persistente, en estrecha convivencia con una estructura social cada vez más fragmentada y conflictiva.

Cuadro 4: Empleados del Sector Público Nacional 1992 - 1999.

-Personal de Planta y Contratado-

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administración Nacional	344.592	318.710	322.893	339.186	320.696	298.375	290.861	291.235
Administración Central	262.800	244.428	234.160	256.045	241.252	227.444	228.941	229.325
Org. Descentralizados	73.976	64.514	68.520	62.924	59.907	54.953	55.599	55.613
Instituciones d/Seg. Social	7.816	9.768	20.213	20.217	19.537	15.978	6321 (1)	6297 (1)
Universidades Nacionales	125.022	123.404	128.262	128.277	127.030	133.165	139.985	136.345
Sistema Financiero	18.004	18.139	19.146	18.821	19.500	19.232	17.392	0
Empresas del Estado	132.389	66.731	39.211	31.695	28.883	31.327	7639 (2)	7.501
Total	620.007	526.984	509.512	517.979	496.109	482.099	455.877	435.081

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos proporcionados por INDEC.

(1) No incluye PAMI.

(2) Privatización de Correos y Telecomunicaciones.

Cuadro 5: Fuerza de Trabajo Asalariada - Gran Buenos Aires 1990-2000.

Tasas % - EPH Onda Octubre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Asalariados con Plenos Beneficios Laborales ^{a/}	63,0	60,9	61,4	57,2	61,4	54,5	51,8	56,3	56,4	55,2	54,0
Asalariados con Beneficios Parciales	10,6	9,6	9,0	10,4	6,0	6,5	6,0	3,3	4,0	2,7	3,7
Asalariados Sin Ningún Beneficio Social	20,8	24,6	23,3	23,5	20,1	22,3	25,4	27,3	27,9	28,9	28,0
Desocupados de un Empleo Asalariado	5,6	4,9	6,3	8,9	12,5	16,7	16,8	13,1	11,7	13,2	14,3

^{a/} Son beneficios plenos: Beneficios de la Seguridad Social, derecho a indemnización, aguinaldo, vacaciones, seguro de trabajo y obra social.

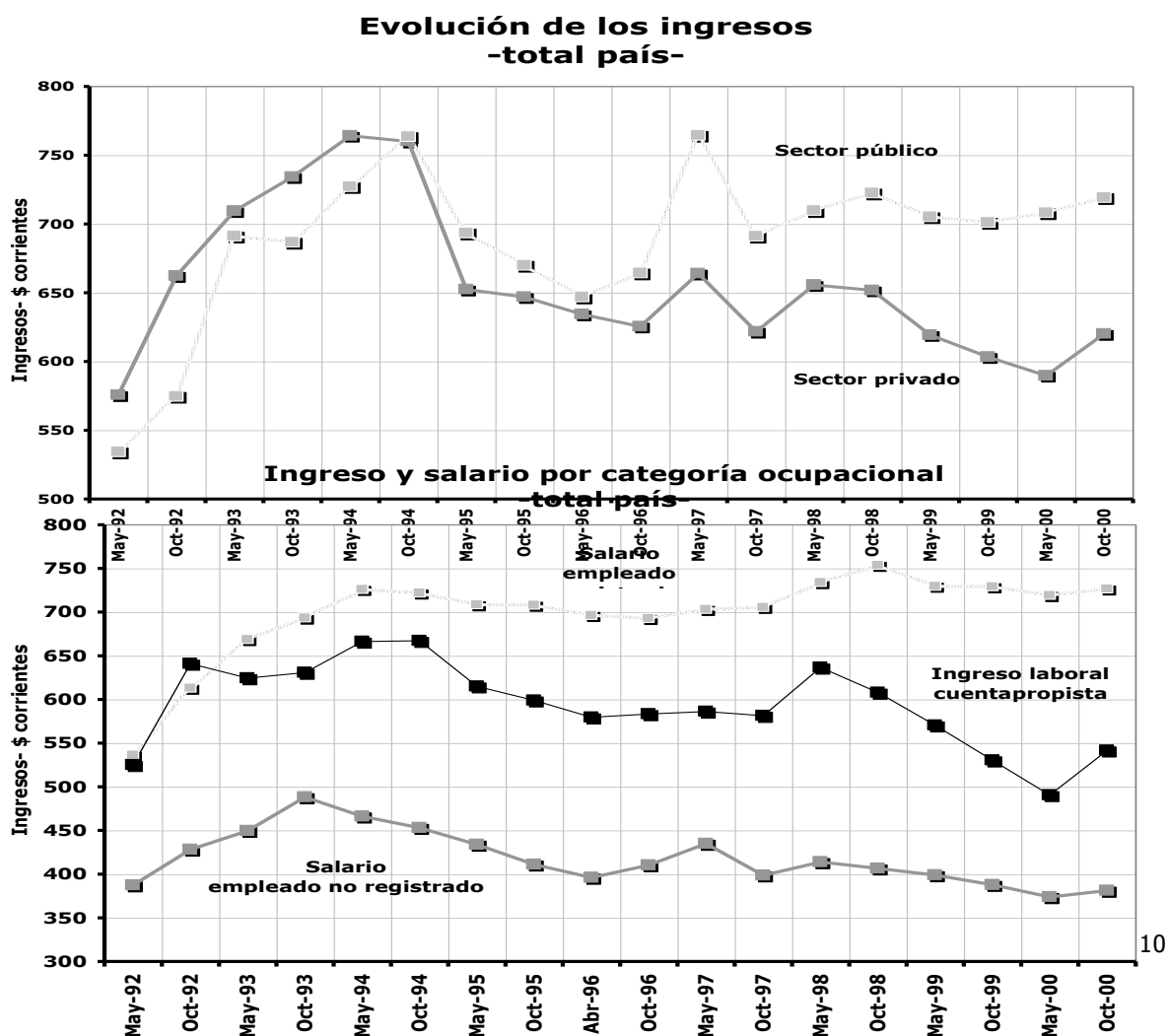
Fuentes: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de la EPH-INDEC.

En términos de balance, cabe destacar algunas evidencias del deterioro y diferenciación que experimentó la calidad del empleo durante el período:

1. Por una parte, la subocupación horaria superó rápidamente los dos dígitos, afectando en forma directa a más del 14% de la fuerza de trabajo y casi al 20% del empleo.
2. En el mismo sentido, el trabajo asalariado experimentó una avanzada precarización en la medida que el trabajo no registrado o “en negro” se incrementó en un 130%, pasando a constituir el 38% de la fuerza de trabajo en relación de dependencia.
3. Por lo mismo, el empleo privado y formal ha pasado a abarcar sólo al 25% del empleo total, conformándose como el segmento más instruido, calificado, joven y feminizado de la fuerza de trabajo. Para este sector la estabilidad laboral y la legalidad contractual sigue siendo parte de la norma.
4. Por el contrario, la estabilidad laboral fue perdiendo fuerza legal en el sector informal o no estructurado, lo cual significó un aumento de la precariedad contractual y de la rotación laboral. En igual sentido, si bien en promedio las remuneraciones se mantuvieron estables en términos reales, tuvo lugar una fuerte diferenciación de las mismas.
5. El ingreso laboral mensual medio cayó en forma sistemática para los puestos de baja calificación y de sectores no estructurados (de casi \$550 por mes en 1993 hasta \$400 en 2000). Por el contrario, las remuneraciones reales en los sectores formales, si bien cayeron durante la actual recesión, se incrementaron en un 10% entre 1992 y 2000 (de \$660 hasta \$730 en 2000). (Ver Gráfico 3.)

Gráfico 3: Evolución del Ingreso Laboral Medio: 1992 - 2000.

-Peso Corrientes - Total Urbano EPH Ondas Mayo y Octubre-



2.2.2. Aumento de la Oferta Laboral y Efectos de Exclusión Social

El “achicamiento” del mercado laboral formal y el “ajuste” que experimentó el sector informal brindan el contexto bajo el cual cabe explicar el incremento sistemático que registró en Argentina la oferta laboral y la formación de un segmento ocupacional fuertemente precarizado y excluido.

Por una parte, el aumento de la oferta laboral respondió en primer lugar a estrategias familiares de “reemplazo” y uso de “trabajadores adicionales” -sobre todo mujeres e hijos jóvenes-. Esta movilización ocupacional tuvo lugar bajo las condiciones ya enumeradas de desempleo o subempleo que el mercado fue imponiendo a los perceptores laborales insertos en sectores en reestructuración (Altimir y Beccaria, 1999; Salvia y Tissera, 2000; Salvia y Donza, 2001).

Esta dinámica se vio acompañada por la tendencia secular a un aumento de la participación femenina, la cual tuvo particular fuerza en las generaciones más jóvenes. También se sumó a esta tendencia la aparición durante la década de una cohorte demográfica más numerosa de jóvenes de 15 a 24 años (Salvia y Miranda, 1998), la cual presentó una mayor orientación hacia la escolarización recién al final del período.

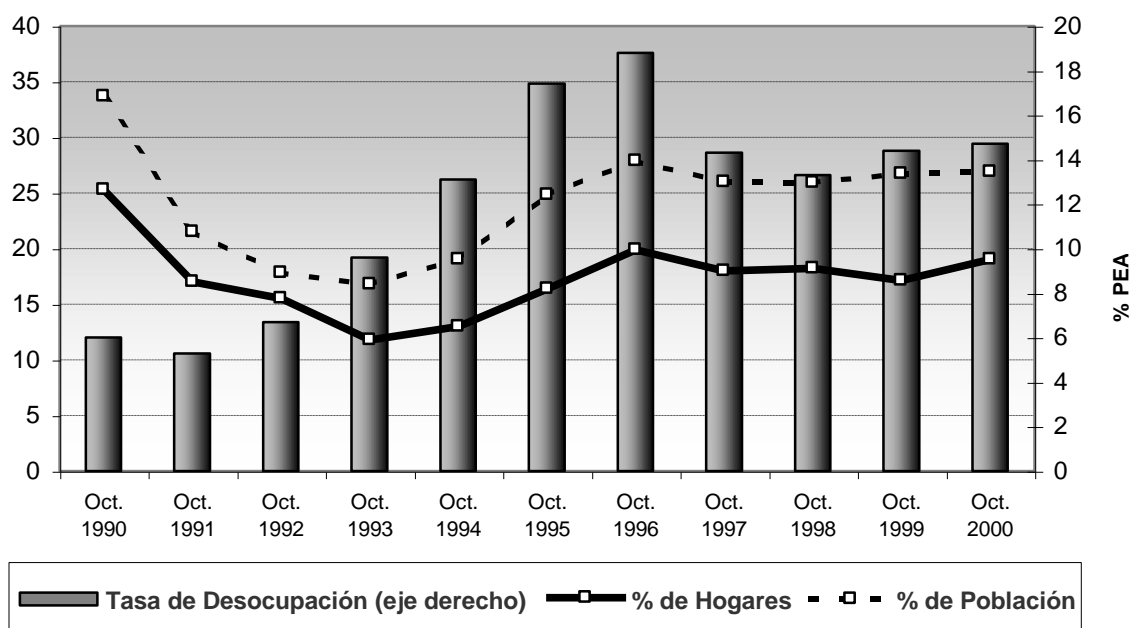
Cabe finalmente agregar el efecto “estímulo” que ofreció el sector moderno estructurado -sobre todo durante la primera parte de la década-, a grupos calificados, entre ellos a la población de jóvenes profesionales y técnicos, en términos de posibilidades de movilidad socio-ocupacional y mejoras al costo de oportunidad (Montoya, 1995; Llach y Kritz, 1997).

Pero a excepción de este último componente -concentrado principalmente en los niveles medios altos de la estructura social-, el alto nivel de trabajadores cesanteados, la baja demanda del sector formal y la existencia de una oferta creciente de fuerza de trabajo volcada al mercado por la necesidad, alentaron el surgimiento de nuevas actividades informales de baja productividad y elevada inestabilidad (desde autoempleos “refugio” hasta la participación en Programas de Empleo Social).

En este sentido, cabe agregar que de todas maneras estas estrategias resultaron insuficientes en términos de ingresos para cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo, motivo por el cual -a pesar de que se registró un aumento en el número de ocupados en los sectores más pobres- se mantuvo elevada la oferta laboral de estos grupos, a la vez que la pobreza no disminuyó (Salvia, 2000; Salvia y Donza, 2001).

De esta manera, el inicio de la primera década del 2000 muestra un mercado laboral mucho más segmentado, con un estancamiento regresivo del empleo formal; un mayor peso del trabajo asalariado no registrado y de la subocupación horaria en el nivel de empleo; una oferta laboral cada vez más asociada a actividades informales, ocupaciones refugio y/o a planes de empleo social; y, finalmente, niveles elevados de desocupación y pobreza mutuamente asociados. (Ver Cuadro 6 y Gráfico 4).

Gráfico 4: Hogares y Población debajo de la Línea de Pobreza y Tasa de Desocupación en el Gran Buenos Aires. 1990-2000



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, y de la Secretaría de Seguridad Social, DNPSS-MTEyFRH, con base en datos de la EPH-INDEC.

Cuadro 6: Tasa de Desocupación y Pobreza en el Gran Buenos Aires -

Tasas % - EPH-INDEC Onda Octubre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Desocupación Abierta (s/ la PEA)	6.0	5.3	6.7	9.6	13.1	17.4	18.8	14.3	13.3	14.4	14.7
Hogares Debajo de la Línea de Pobreza ^{a/}	25.3	17.0	15.5	11.8	13.0	16.4	19.9	18.0	18.2	17.1	19.0
Hogares Debajo de la Línea de Indigencia ^{a/}	4.6	2.2	2.5	3.2	3.0	4.4	5.5	5.0	4.5	4.8	5.6

^{a/} Estimación realizada por la Secretaría de Programación Económica Nacional, con datos de la EPH.

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

3. Los Temas Centrales de la Agenda Laboral del Último Decenio

Hasta aquí los indicadores han mostrado la relación unívoca -aunque compleja y multidimensional-, que se estableció en el caso de Argentina entre las exigencias del modelo económico y los nuevos problemas de desocupación, subempleo y exclusión surgidos durante la última década.

Ahora bien, más allá de que el propio modelo económico haya contribuido en forma estructural al deterioro de las condiciones ocupacionales, los diferentes programas de Gobierno no quedaron al margen del proceso de definición del problema.

En este sentido, cabe entender los cambios institucionales operados en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales en el caso argentino no sólo como resultado de una finalidad política específica, sino como la consecuencia del particular accionar de los agentes económicos, políticos y sociales.

La intervención del Gobierno Justicialista en materia de política laboral procuró en todo momento mantener -no sin resistencias internas y algunas dudas iniciales- un diagnóstico coherente con la estrategia seguida por el programa económico, acompañando de esta manera la corriente “liberal” dominante en los ámbitos empresarios, políticos y profesionales ligados a los mercados de capitales.

La forma que asumió la definición del problema en la agenda se fue modelando presionada por los cambios en la coyuntura económica y política, pero también a la par que crecía la necesidad de financiamiento externo por parte del Estado nacional y, por lo tanto, también la fuerza gravitacional de los organismos internacionales de crédito sobre las reformas estructurales.

Estos factores, condicionaron la resolución de las pugnas de poder entre organizaciones empresarias, organizaciones sindicales, y las distintas orientaciones dentro de la propia instancia gubernamental. De manera que la política de reforma laboral quedó básicamente subordinada, por una parte, a los resultados objetivos que ésta podía ofrecer a los intereses del Gobierno, a la luz de la opinión pública; y por otra parte, a los límites, demandas y estrategias -económicas o políticas- del programa económico y sus defensores.

En tal sentido resulta coherente que el discurso del “establishment” sobre la problemática del empleo fuera cambiando en los años noventa. Tales problemas dejaron de ser males “transitorios” propios de todo proceso de modernización; para convertirse en el resultado “lógico” de un mercado “hiper-regulado” afectado por la inflexibilidad de los salarios a la baja, los altos costos laborales y la presión sindical. En este marco, la flexibilización de los contratos y los despidos, la descentralización de los convenios colectivos y la neutralización de las resistencias de los trabajadores se constituyeron -desde el argumento liberal- en medidas “necesarias” para el éxito del programa económico.

Acompañando ese enfoque, el programa oficial sostenía que las reformas estructurales en materia laboral debían apuntar a una mayor “flexibilización” del mercado de trabajo en función de favorecer el aumento de la productividad general de la economía y lograr efectos positivos en materia de empleo en el largo plazo (Caro Figueroa, 1998). El éxito inicial del plan de estabilización permitió instalar este argumento con relativo consenso en la opinión pública.

De esta manera, cabe destacar la continuidad a lo largo de la década de un diagnóstico oficial en cuanto a los problemas laborales que se fueron presentando durante este período. El mismo puede resumirse en los siguientes argumentos:

- *Los problemas de empleo en Argentina no surgieron con las reformas sino que las reformas los hicieron evidentes:* Durante las décadas previas a los noventa, las regulaciones y controles institucionales generaron altos costos laborales y fuertes ineficiencias en el funcionamiento del mercado laboral. Tales condiciones participaron del estancamiento económico y obligaron a un crecimiento del empleo público y del sector informal urbano. Al producirse las reformas estructurales y modificarse la forma de inserción del país en el mercado mundial, estas situaciones quedaron al descubierto agravando las condiciones y niveles de desempleo y subempleo que antes estaban presentes en forma oculta.
- *El crecimiento económico per se no alcanza para conseguir el aumento del nivel de empleo:* Los cambios en el sistema productivo implicaron un desajuste con el sistema legal de las relaciones laborales -fuertemente intervencionista y poco flexible-. El retraso y/o la parcialidad en la adecuación habría tenido impacto negativo sobre las expectativas de inversión por parte del capital. Este mismo desajuste generó un aumento significativo del empleo en negro y la informalidad salarial. A pesar de que crecía la economía, el empleo no crecía debido a la imposibilidad de las firmas de acceder sin regulaciones a empleos flexibles competitivos.
- *El desempleo tiene como principales causas el déficit de calificación de los desocupados y la rigidez de los salarios:* La apertura económica impulsó la incorporación de nuevas tecnologías, cambios organizacionales y la modificación del proceso de trabajo, todo lo cual afectó en forma directa la cantidad de empleo que podía generar el mercado. Este proceso generó una demanda de mano de obra calificada, a la vez que una destrucción sustantiva de empleos informales y de economías rurales de baja productividad. La imposibilidad de estos sectores de volver a ocuparse en forma productiva se debería tanto el déficit de calificación como a la persistente rigidez de los salarios a pesar del desempleo.

Con base en estos argumentos la desocupación se instaló en forma falaz como un problema “transicional”, cuya solución -sin embargo- estaba “condicionada” a que se logran las reformas laborales que demandaba el programa económico y que resultaban necesarias para el crecimiento del país.

Desde esta posición, el Gobierno procuró en primer lugar crear un conjunto de resortes institucionales necesarios para enfrentar el problema y atender las demandas sectoriales (normas de regulación de conflictos derivados del cierre o la reestructuración de empresas, seguro de desempleo para el sector estructurado, formas contractuales promovidas, programas de empleo especiales, etc.).

El desempleo, en tanto efecto “natural” del proceso de modernización, fue atendido a través de acciones de reconversión laboral y, de manera más focalizada, por medio de programas sociales de empleo transitorio. En ambos casos,

procurando evitar toda medida que aumentara costos productivos o afectara a los mercados.⁴

Pero mientras estos temas marginales eran abordados desde la cartera laboral, mucho más importante para el programa económico fue encarar un conjunto de medidas de “flexibilización” dirigidas a controlar los salarios del sector formal, desregular el mercado de trabajo, descentralizar las negociaciones colectivas en el ámbito de las empresas, flexibilizar los contratos y privatizar los fondos sociales de la Seguridad Social, la Seguridad Laboral y la Salud.

En efecto, las medidas con mayor impacto en materia económica y laboral se presentaron una vez lograda la estabilidad monetaria y en pleno proceso de reestructuración económica. Ahora bien, los objetivos subsyacentes no siempre lograron todo aquello que se pretendía en materia de reforma, y estos debido fundamentalmente a la resistencia política y sindical que generaron estas medidas, incluso dentro del propio Gobierno.

4. Políticas de Empleo bajo la Economía de Mercado.

Sin duda, la gravedad de la situación de desempleo y la inestabilidad laboral brindaron condiciones sociales para la introducción de cambios importantes en el terreno de las relaciones laborales; más allá de los ajustes normativos y de las reformas efectuadas en materia laboral.

Justamente, más allá de los resultados y alcances logrados por las reformas, se hizo presente durante todo este período un proceso de flexibilización “de hecho”, logrado a través de negociaciones individuales o informales en el ámbito de la empresa; aunque también -en algunos casos- a través de la firma de Convenios Colectivos negociados a nivel de empresa.

Al efecto disciplinador del desempleo cabe también sumar -sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas- las dificultades financieras y de competitividad generadas por la apertura y el tipo de cambio, las cuales llevaron a que en no pocos casos los objetivos de empresarios y trabajadores coincidieran en términos de evitar el cierre y mantener los puestos de trabajo a cambio de ajustes en la remuneración y/o acuerdos de no registración laboral.

De esta manera, las medidas de reducción de personal y de precarización laboral - en tanto recursos que permitían reducir costos y ganar competitividad - tendieron a generalizarse como una práctica normal en sectores tanto formales como informales. Fue bajo estas condiciones que el Gobierno emprendió un conjunto de medidas orientadas a modificar la institucionalidad de las relaciones laborales y a atenuar la conflictividad social.

Es así como la política laboral y de empleo del período 1989-2000 se centró, por una parte, en abordar el problema de las reformas estructurales y, por otra parte, en atender la reconversión de los desocupados y atenuar el impacto negativo - política y socialmente conflictivos- que generaban los procesos macroeconómicos.

⁴ Para ello, el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encaró un conjunto de acciones con la asistencia técnica y financiera de las principales agencias internacionales (FMI; Banco Mundial; BID).

La revisión sistemática del proceso económico y político asociado a los cambios institucionales en materia laboral durante la década permite reconocer este múltiple sentido en las estrategias del Gobierno.

Para entender mejor este proceso, se analizan por separado con mayor detalle tres tipos de intervenciones en materia de política laboral y empleo: 1) Las Reformas Institucionales; 2) Las Políticas de Asistencia al Desempleo; y 3) Las Políticas de Capital Humano.

4.1. Las Regulaciones Laborales

Las reformas institucionales más significativas en materia de empleo y relaciones laborales tuvieron como primer antecedente la Ley de Empleo 20.013 de 1991. Esta norma legal tuvo como principal función mostrar la necesidad de acompañar las medidas de cambio estructural con una política activa en el campo del empleo. Posteriormente, un conjunto de disposiciones legales tuvieron la función de introducir nuevas formas contractuales y marcos más flexibles de regulación laboral.

Al respecto, las medidas más importantes se centraron en la reducción de las contribuciones patronales, la flexibilización de los contratos laborales y la introducción de capital privado en el ámbito de la seguridad social y la atención de la salud. En el mismo sentido, se tomaron decisiones tendientes a desregular y descentralizar la intervención sindical sobre las relaciones laborales.

En síntesis, cabe destacar el desarrollo de tres líneas de acción fundamentales a lo largo de la década:

- 1) Flexibilización de las relaciones laborales, reducción de costos laborales y remuneraciones (flexibilidad interna y externa; nuevas modalidades contractuales; disminución de impuestos y contribuciones laborales; reducción de costos laborales directos e indirectos; etc.);
- 2) Descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de las empresas y debilitamiento del poder sindical (reglamentación del derecho de huelga, descentralización de la negociación colectiva; desregulación de las Obras Sociales);
- 3) Introducción dominante del sector privado en el manejo y regulación del sistema de Seguridad Social (privatización de los fondos previsionales -AFJP-, implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo -ART-, y desregulación de las Obras Sociales).

1) Flexibilización de las relaciones laborales, reducción de costos laborales y remuneraciones salariales

A grandes rasgos puede señalarse que durante los primeros años del Gobierno justicialista la “modernización” del mercado laboral estuvo indirectamente asociada al proceso de transformaciones macroeconómicas introducidas por las leyes de Emergencia del Estado y de Reforma del Estado (1989). Pero en estas normas apenas se introdujeron unos pocos elementos que afectaban al empleo estatal, sobre todo procurando controlar la conflictividad laboral que abría la Reforma del Estado (Etchemendy - Palermo, 1998).

Fue recién con la Ley Nacional de Empleo N° 20.013 - sancionada a fines de 1991 e identificada como la primera ley “flexibilizadora”- que lograron introducir importantes cambios en materia de política de empleo. A través de esta norma el Gobierno asumió al desempleo como un problema de Estado otorgándole una entidad específica.

En el contenido de la Ley de Empleo se introdujeron al menos tres líneas fundamentales: por un lado, se crearon modalidades promovidas y flexibles de contratación, junto a una serie de medidas destinadas a fiscalizar y regularizar el trabajo no registrado; en segundo lugar, se establecieron mecanismos de intervención y de regulación tripartita para las situaciones de crisis y reestructuración productiva; y en tercer lugar, se creó un Fondo Nacional de Empleo -a partir de las contribuciones patronales-, destinado a financiar un sistema de protección al trabajador desocupado (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo) y programas de emergencia ocupacional.

Pero muchos aspectos de esta norma resultaron insuficientes o, incluso, contraproducentes a los objetivos “deflacionarios” y “flexibilizadores” del programa económico. En ese sentido, al tiempo que el Régimen de Convertibilidad se legitimaba, fue cobrando cada vez mayor preeminencia el debate sobre el papel de las regulaciones y el costo laboral como frenos a la productividad y al proceso de modernización.

En un sentido coherente con la defensa del modelo de convertibilidad, y a partir de una “economía de oferta”, la política económica en esta materia procuró, a partir de 1992, retomar y ampliar las iniciativas más flexibles de la Ley de Empleo: reducción de los costos laborales, ampliación de las modalidades contractuales promovidas, creación de la figura de período de prueba, reducción de los costos salariales directos, por accidentes laborales y por despido y control sobre los aumentos en las remuneraciones.⁵

Pero a partir de 1996-1998, en el marco de una recomposición de poder al interior del bloque de Gobierno -incluido un cambio en la conducción económica (salida del Gobierno del Ministro D. Cavallo)-, la política económica se vio obligada a negociar medidas estructurales en el campo socio-laboral. En ese contexto, se logró la sanción - en septiembre de 1998 - de la Ley de Reforma Laboral 25.013. Esta iniciativa contó con el apoyo del sector político y sindical oficial, a la vez que recibió un franco rechazo -aunque por motivos diferentes- del “establishment” y de los sectores políticos y gremiales de oposición.

Por un lado, el contenido de la nueva ley pareció imprimir una aparente “vuelta atrás” al reducir el período de prueba y anular los llamados “contratos promovidos” introducidos por la Ley de Fomento al Empleo. Pero, por otro lado, la drástica reducción de las indemnizaciones por despido constituyó un avance fundamental en lo referente a la desregulación de los contratos, favoreciendo una mayor rotación laboral. Al mismo tiempo, resultó ostensible la imposibilidad del “establishment” de lograr materializar sus expectativas respecto a la eliminación

⁵ Esto se implementó a través de la Ley de Accidentes 24.028 de 1991, la Ley de Fomento del Empleo 24.465, la Ley PyMES Ley 24.467 de 1995 y la Ley de ART 24.557 de 1996, y un conjunto de Decretos firmados antes de 1991 y entre 1992 y 1997.

de la ultractividad⁶ de los Convenios Colectivos, la descentralización de la negociación colectiva y la desregulación de las obras sociales sindicales.

Finalmente, en 2000, bajo el Gobierno del Dr. De la Rúa (Alianza), en un contexto económico problemático, se aprobó una nueva reforma laboral (Ley 25.250), la cual planteó una mayor reducción de contribuciones patronales, una nueva extensión para el período de prueba y otras medidas de flexibilización contractual. Esta norma también logró introducir aspectos relegados por las iniciativas anteriores (descentralización de la negociación paritaria y ultractividad de los Convenios Colectivos).

Sobre este punto, cabe mostrar el alcance que tuvieron dos aspectos centrales de las medidas introducidas por las reformas: la reducción de contribuciones patronales y la aplicación formal de modalidades contractuales promovidas (ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Impacto fiscal por rebajas de contribuciones patronales y modalidades contractuales promovidas según Ley N° 23.013 y Ley N° 24.465-

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impacto fiscal por reducción de contribuciones patronales ^{a/} (En millones de pesos)	1.377	1.639	3.439	3.606	3.762	5.075	5.793
Puestos de trabajo ocupados por modalidades contractuales promovidas ^{b/} (Promedios mensuales)	47.194	58.035	127.571	199.002	228.747	83.284	-

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de SIJP-AFIP elaborados por la DNPSS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

^{a/} Elaborado por la DNPSS de la Secretaría de Seguridad Social-MTSS sobre la base de datos SIJP-AFIP. Esta rebaja se refiere exclusivamente a la quita por zonas de los contratos por tiempo indeterminado. No incluye rebajas en obras sociales ni por contratos promovidos o por período de prueba. Se aplicaron las alícuotas vigentes según decretos 1520/98 y 96/99.

^{b/} Modalidades contractuales promovidas según Ley Nacional de Empleo N° 23.013 de 1991 y Ley de Fomento al Empleo N° 24465 de 1995. No incluye período de prueba.

Por otra parte, cabe destacar que más allá de estas medidas - fundamentalmente legitimadas en términos de solución a la crisis del empleo a partir de su reconversión y crecimiento- las firmas del sector formal lejos estuvieron de responder con una ampliación de la plantilla de personal. Por el contrario, en la medida que la convertibilidad atrasaba el tipo de cambio y aumentaba el costo del dinero, las empresas tendieron a deshacerse de puestos de baja calificación, reemplazando a los trabajadores antiguos o viejos por otros más jóvenes y calificados.

⁶ La ultractividad refiere al beneficio de la inalterada vigencia que mantienen los Convenios Colectivos hasta tanto las partes no estén de acuerdo en abrir una nueva negociación. Esta norma permite al sindicalismo no negociar en condiciones que suponen serán perjudiciales en relación a los derechos adquiridos por los trabajadores. Por otra parte, la preeminencia de las instituciones de tercer grado impide la negociación dentro de la fábrica a menos que el sindicato titular del Convenio la autorice y participe en ella a través de sus delegados. Para poner fin a estas prerrogativas, la Ley 25.250 estableció la obligación a la negociación de todos los convenios en un plazo menor a dos años.

En el marco normativo vigente, las ventajas de emprender esta rotación tendría efectos múltiples: aumentar la productividad del trabajo, reducir los costos futuros de despido y por último mantener o, incluso, reducir las remuneraciones -aunque por debajo de las “necesidades” planteadas por el modelo económico-. Sin embargo, para el caso de los trabajadores que mantuvieron o ingresaron al sector formal, el beneficio económico real fue indirecto. Cualquiera fuese el ingreso de entrada, la deflación creciente revirtió en el aumento nominal de la remuneración con el correr de los meses.

Cuadro 8: Remuneraciones reales del sector formal y transferencia fiscal por rebajas de contribuciones patronales al sector privado

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario Mínimo Vital y Móvil (Mensual Nominal \$) ^{a/}	253.333	928.333	97,0	148,5	200	200	200	200	200	200	200
Salario Mínimo Vital y Móvil (Indice Real Base 1990=100) ^{b/}	100	135	113	156	196	195	195	195	196	196	195
Remuneraciones reales del sector formal ^{c/} (Indice Real Base 1990=100)	100	95	99	100	100	106	104	105	107	108	106
Variación de remuneraciones ^{a/} (Tasa de variación anual)	-9,5	-5,0	4,1	1,2	0,1	5,4	-1,5	0,7	1,2	1,8	-1,8

Fuente: Secretaria de Seguridad Social de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos con base a datos del SIJP-AFIP-MEyOSP y ANSES,.

^{a/} Salario mínimo vital mensual con base a la normativa legal vigente. 1990 y 1991 en Australes y desde 1992 hasta 2000 en Pesos bajo la Convertibilidad.

^{b/} Salario mínimo vital mensual con base a la normativa legal vigente deflacionado por el índice de precios al consumidor del período al que corresponde el salario.

^{c/} Salario correspondiente al sector formal registrado según Declaraciones Juradas SIJP-AFIP deflacionado por el índice de precios al consumidor del período al que corresponde el salario.

Esto último fue incluso más evidente con el Salario Mínimo Vital a preciso reales, el cual después de una caída -como continuidad del proceso inflacionario-, registró entre 1991 y 1993 un aumento significativo. Por otra parte, a este aumento “natural” generado por la deflación, se sumó en 1993-1994, un aumento nominal. A partir de lo cual se ha mantenido en términos reales, incluso con leves mejoras dependiendo de la coyuntura económica. (Ver Cuadro 8.)

A pesar de los esfuerzos de la política económica y más allá de las medidas de flexibilización o del nivel de desempleo acumulado, las remuneraciones formales continuaron inelásticas a la baja. Esto se habría producido en parte por el peso que tuvo en las negociaciones entre las firmas y los trabajadores la fijación del un “salario como marco para emprender aumentos de productividad, en el contexto de reestructuración de las firmas”. Por otra parte, las empresas lograban compensar por demás este mayor costo relativo a través de los desgravámenes contributivos y fiscales.

Reseña temática de normas legales generadas durante la década

Contratos Laborales Promovidos

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Introduce los *Contratos Promovidos* por tiempo determinado no justificados por la actividad sino por características de la empresa o el trabajador (lanzamiento de actividad, práctica laboral para jóvenes, trabajo formación).

1995. Ley de Fomento del Empleo 24.465. Mantiene los promovidos ya existentes e incorpora el *período de prueba*; el contrato a *tiempo parcial*; el contrato de *aprendizaje*; el contrato de *fomento del empleo* para mayores de 40 años, mujeres, excombatientes y discapacitados.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Deroga las modalidades promovidas *lanzamiento de nueva actividad* y *fomento del empleo*.

2000. Decreto 1173/2000 Reforma Laboral. Se establece que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos otorgará un subsidio a aquellos empleadores comprendidos en los términos de la Ley N° 24.467, que contraten por tiempo indeterminado y efectivicen a desocupados varones de 45 años o más, y a mujeres jefas de hogar de cualquier edad.

Régimen de Pasantías

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Contratos promovido de *práctica laboral para jóvenes* y *trabajo formación*: hasta 24 años, sin indemnización.

1992. Decreto 340/92. Pasantías para estudiantes y docentes de más de 16 años. Duración hasta 4 años. Jornada de 2 a 8 h. No se considera vínculo laboral y el pasante no recibe sueldo sino viáticos.

1995. Ley de Fomento de Empleo 24.465. Contratos de aprendizaje para personas entre 14 y 25 años, con una duración mínima de 3 meses y máxima de 24 y con un tope diario de 6 horas y un máximo de 36 horas semanales. No se considera que haya contrato de trabajo por lo que no hay aportes.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Las pasantías se reducen a 6 meses aunque renovables. El contrato de aprendizaje queda limitado a jóvenes sin empleo de 15 a 28 años, tiene una duración mínima de tres meses y un máximo de un año, y no es renovable.

2000. Decreto 487/00. Las pasantías se extienden durante un mínimo de 2 meses y un máximo de 4 años, con una actividad semanal no mayor de 5 días, y con una jornada de trabajo de 6 horas diarias.

Indemnización por Despido

1989. Ley de Emergencia Económica. Eleva el tope de las indemnizaciones a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de 3 meses tomando como base la mejor remuneración percibida durante el último año o durante el plazo de prestación de servicio, y no podrá ser inferior a 2 meses de sueldo.

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Restablece los topes fijados por la Ley N° 20.744 (texto ordenado en 1976) en 3 veces el sueldo promedio. Los Contratos Promovidos (excepto práctica para jóvenes y trabajo formación) prevén una indemnización de medio salario mensual.

1995. Ley de Fomento del Empleo 24.465. Elimina el preaviso en el período de prueba. Ley PyMES 24.467: se eliminan para las PyMES las indemnizaciones de los contratos promovidos y en los contratos permanentes se pueden modificar por Convenios Colectivos los montos indemnizatorios.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Se reduce la indemnización ajustando las mismas a la antigüedad y eliminando el mínimo de 2 meses.

2000. Ley 25.323 Las indemnizaciones laborales previstas por la Ley N° 20.744 o las que en el futuro las reemplacen, serán incrementadas al doble cuando se trate de relaciones laborales no registradas o que lo estén de modo deficientes.

Contribuciones Patronales
1989. Decretos 1477/89 y 1478/89. Se autoriza el pago en tickets de comida hasta el 20% del salario, proporción no sujeta a aportes.
1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Reducciones de entre 50 y 100 % para las modalidades promovidas aunque se mantiene el aporte a las Obras Sociales.
1993. Decreto 2609/93. Disminución de aportes de entre 30 y 80 % para producción primaria, industria, construcción, turismo e investigación científica/tecnológica.
1995. Decreto 272/95. Se disminuye la rebaja del Decreto 2609/93 (ahora entre 0 y 50 %) pero se generaliza a todos los sectores incluyendo los servicios privatizados.
1995. Decreto 292/95. Se restablecen los porcentajes de la disminución del decreto 2609/93 (entre un 30 y un 80%) y se quita a la ANSSAL el manejo de los fondos de las Obras Sociales.
1996. Ley de Fomento al Empleo 24.465: Para el período de prueba sólo se pagan aportes para Obras Sociales y el fondo de subsidios familiares.
1998. Decreto 1520/98. Disminución de contribuciones sobre los salarios fijados en alícuotas con montos específicos para cada región.
1999. Decreto 96/99. A partir de febrero comienza a regir el Decreto N° 1520/98, que establece una reducción progresiva de las contribuciones en tres etapas: febrero (sólo actividades de producción primaria e industria), abril y agosto (todas las actividades) con montos específicos para cada región en particular.
2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Se disminuyen las contribuciones patronales de los nuevos trabajadores una vez efectivizados en un 33%, para los grupos considerados con mayores dificultades para conseguir trabajo (mayores de 45 años, mujeres jefas de hogar, y menores de 25) se reduce el 50%.

Remuneraciones al Trabajo Asalariado
1989. Decretos 1477/89 y 1478/89. Se autoriza el pago en tickets de comida hasta el 20% del salario, proporción no sujeta a aportes.
1991. Decreto 1334/91. Condiciona los aumentos salariales a la acreditación previa de un incremento en la productividad.
1993. Decreto 333/93. Permite pagar parte del salario con servicios (servicios médicos, comedor, guardería, seguros, etc.) no sujetos a aportes.
1995. Ley PyME 24.467. Fraccionamiento en tres del Sueldo Anual Complementario para este tipo de empresas.
2000. Decreto 430/00. Reduce el salario de gran parte del personal del sector público nacional, en un 10% para los que ganan más de 1000 pesos y en un 15 % para los que ganan más de \$6500.
2000. Se veta el artículo 18 de la ley de presupuesto 2001 que establecía que la reducción salarial fijada por el decreto 430/00 podía suspenderse si se producía ahorro en los organismos estatales a través de la reforma administrativa.

Accidentes de Trabajo
1991. Ley de Accidentes 24028. Pone límites en los montos indemnizatorios por accidente aunque sigue permitiendo la demanda por vía judicial. Establece la responsabilidad del empleador por los daños psicofísicos y la obligación de otorgar asistencia médica gratuita.
1994. Res. 1040 MTSS. Permite conciliar con autoridad de "cosa juzgada" (irreversible judicialmente), los acuerdos en los cuales se indemniza al trabajador que haya sufrido algún accidente laboral.
1996. Ley de ART 24.557. Crea un sistema de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo que manejan los fondos aportados en concepto de un seguro obligatorio. Instaura así un sistema de seguro obligatorio. Limita la vía judicial a los casos en que hay "dolo" del empleador, reduce el listado de enfermedades laborales, establece pagos en cuotas mensuales.
2000. Decreto 1278/00. Se amplía el monto de las indemnizaciones por accidente así como los aportes de los empresarios a las ART. No se rehabilitó la posibilidad de demanda judicial.

2) Descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de las empresas y debilitamiento del poder sindical

En particular, las necesidades de cambio al interior de las firmas y la presión del desempleo produjeron la oportunidad de abrir negociaciones descentralizadas por empresa e introducir una mayor flexibilidad a través de la utilización de nuevas modalidades contractuales.

En este contexto, la estrategia política del programa económico del Gobierno - tanto en la etapa Justicialista como en la de la Alianza- incluyó la necesidad de producir cambios institucionales sobre las negociaciones colectivas y el control y administración de las Obras Sociales (principal fuente de financiamiento de los más importantes sindicatos).

Ahora bien, este proceso fue irregular desde el punto de vista político, y sin duda el sindicalismo corporativo tradicional logró mantener cierta “oficialidad”, sobre todo durante el Gobierno Justicialista, y dependiendo de las coyunturas políticas y electorales. Este poder relativo del sindicalismo oficial se expresó en varios aspectos de la Ley Nacional de Empleo 24.013 (1991) y de la Ley de Reforma Laboral 25.013 (1998), así como en la Ley 24.070 (1992) a través de la cual se estatizó el pasivo de las Obras Sociales sindicales, entre otras normas.

Sin duda, ayudó a este proceso la temprana división que sufrió la estructura político-gremial y la relativa inclusión del sindicalismo corporativo en el Gobierno. Frente ante este panorama, el sindicalismo más tradicional (CGT) asumió una estrategia defensiva, apuntando prioritariamente a una negociación cuyo principal objetivo era mantener el esquema tripartito de resolución de conflictos y ciertas atribuciones legales y financieras, antes que a la defensa de derechos laborales.

Por otra parte, la mayor resistencia a la política económica provenía fundamentalmente de los sectores disidentes del sindicalismo: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)⁷ y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA)⁸. Estas dos nuevas organizaciones coincidían en objetar tanto el rumbo que seguía la política gubernamental como la posición negociadora de la cúpula de la CGT.

Cabe tener en cuenta que en muchos aspectos, las reformas estructurales en el campo económico y del Estado hacían necesario mantener cierto grado de consenso o adhesión de al menos una parte del gremialismo. Así, la presión del sindicalismo oficial se concentró en la oposición a las medidas claramente dirigidas a su debilitamiento -a través de la descentralización de la negociación y la desregulación de las Obras Sociales-, a la vez que se cedían posiciones políticas en otros campos (flexibilidad interna, contribuciones patronales, etc.).

Esta situación se expresó sobre todo en los términos bajo los cuales se firmó, con la participación del Gobierno, el sector empresario y la CGT, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social en 1994. Este acuerdo permitió justamente aprobar la Ley de Fomento de Empleo 24.465 (1996), entre otras medidas de flexibilización de las relaciones laborales. A cambio de ello, el Gobierno limitó su accionar sobre la desregulación de la medicina social (Fernández, 1997; Etchemendy y Palermo, 1998).

⁷ Creada en diciembre de 1991 y conformada por ATE, CTERA, y UOM Villa Constitución.

⁸ El movimiento de Trabajadores Argentinos constituye una fracción disidente de la CGT que surgió en Febrero de 1994 en franca oposición a la política socioeconómica y a la CGT oficial. En el año 2000 el MTA conformó junto a otros gremios disidentes la actualmente denominada CGT “rebelde”.

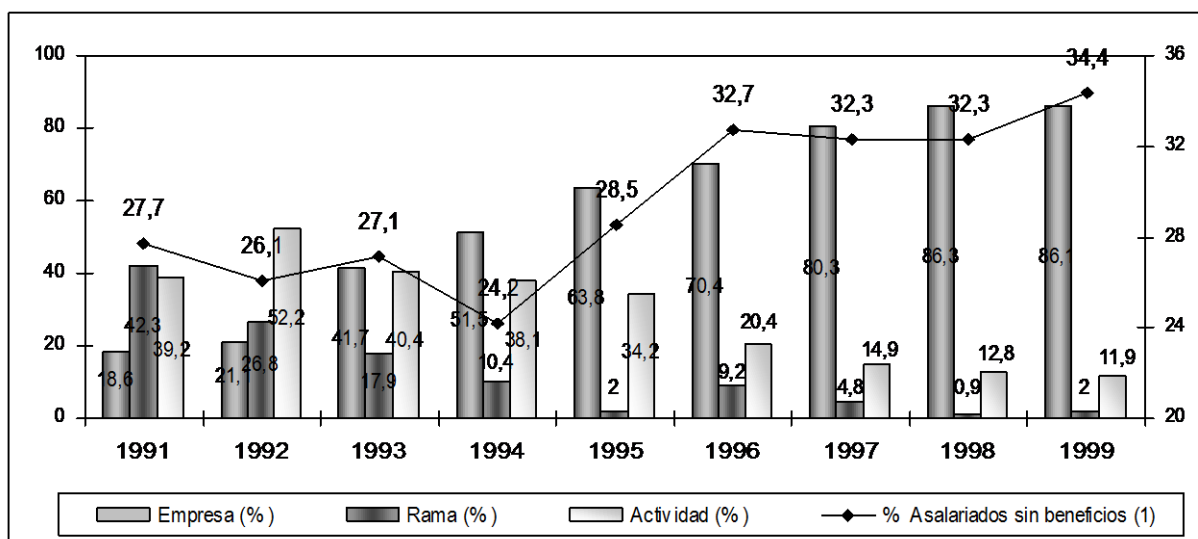
Igual situación se reiteró años después, bajo el Gobierno de la Alianza, con la negociación y aprobación de la nueva Ley de Reforma Laboral 25.250 de 2000, a partir de la cual se suprimió la ultraactividad de los Convenios Colectivos (principal fuente de poder de veto para los sindicatos hasta ese momento), se amplió la descentralización de las negociaciones colectivas (el convenio colectivo de empresa pasó a prevalecer por sobre el de rama o actividad), se redujeron una vez más las contribuciones patronales y se extendió el período de prueba.

Ahora bien, cabe destacar que independientemente del marco legal y político, el Gráfico 5 muestra que a lo largo de la década -pero sobre todo a partir de 1994- fue haciéndose efectivo un proceso de descentralización de hecho de la negociación colectiva por empresa en detrimento de los convenios por actividad o rama a nivel nacional.

Otro aspecto importante de la estrategia reformista del actual Gobierno, se puso de manifiesto a través del reflote del proyecto de desregulación de las Obras Sociales gremiales. Para tal efecto, intentó introducir esta reforma a través de varios decretos, pero - igual que cuando el Gobierno Justicialista lo intentó-, su aplicación quedó suspendida por la justicia, en un contexto de oposición y negociación gremial, incluso, sin mucho interés por parte del sector privado de la salud.

Finalmente, cabe señalar la particular correlación temporal que registra este proceso con el aumento de la precarización del empleo. Ambas situaciones, parecen encontrar explicación plausible a partir, justamente, del proceso de deterioro de las relaciones de fuerza y de la capacidad de negociación de los trabajadores en sus lugares de trabajo. Frente a lo cual, la reestructuración de las empresas -con o sin acuerdos negociados- operó multiplicando los despidos y/o ampliando las brechas de remuneración y las condiciones de trabajo por empresa, sector y región (Salvia, Tissera, y otros, 2000; Altimir y Beccaria, 2000).

Gráfico 5: Descentralización de la negociación colectiva y precarización del empleo asalariado. Convenios Colectivos negociados según ámbito de aplicación



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de la EPH-INDEC y la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo con base en datos de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva.

(1) Porcentaje de asalariados ocupados que no perciben ningún beneficio social.

Reseña temática de normas legales generadas durante la década

Negociación Colectiva
1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Los contratos promovidos sólo se habilitan por Convenios Colectivos.
Decreto: 2284/91: Las partes de una Negociación Colectiva pueden elegir el nivel de negociación.
1992. Ley 24.185. Sobre Convenciones colectivas de trabajo para trabajadores del Estado.
1993. Decreto 470/93. Reglamenta Ley 24.185. Flexibiliza las negociaciones en materia salarial y condiciones de trabajo, reduciendo el nivel de negociación a petición de cualquiera de las partes.
1995. Ley PyMES 24.467. Fin de la ultraactividad para las PyMES: los Convenios Colectivos caducan a los 3 meses de ser denunciados. Las PyMES no requieren modificar los convenios para utilizar los contratos promovidos; y si la empresa inicia una reconversión puede proponer la modificación del convenio.
1996. Decretos 1553/96 disponía eliminar la ultraactividad de los Convenios Colectivos. Fue declarado inconstitucional e invalidado por la justicia. Decreto 1554/96 autorizaba al Ministro de Trabajo a descentralizar la negociación colectiva fijando el ámbito de la misma, buscando eludir a los sindicatos. Fue declarado inconstitucional. Decreto 1555/96 autoriza a las empresas de hasta 40 personas a negociar salarios y condiciones laborales con sus comisiones internas.
1999. Decreto 146/99. La negociación colectiva de ámbito superior al de la empresa podrá establecer que el plantel de la pequeña empresa, para cada una de las ramas o sectores de la actividad, supere los 40 trabajadores a condición de no exceder, en ningún caso, la cantidad de 80.
2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Caída de la ultraactividad de los Convenios Colectivos a los de 2 años de su denuncia (para los posteriores al 88) o a la convocatoria del Ministerio de Trabajo para su sustitución (para los anteriores a 1988).
2000. Decreto 1172/00. Reglamenta la ley 25.250. Define que características deben tener empleadores y sindicatos para tener representatividad en una negociación. Determina el ámbito funcional y territorial de los Convenios Colectivos.
Poder Sindical/Conflictos
1988. Ley 23.551. Libre constitución de asociaciones sindicales, sin autorización previa; libre afiliación y desafiliación; reafirma el derecho de huelga y la negociación colectiva.
1990. Decreto 2184/90. Fija procedimientos para prevenir o encauzar los conflictos de trabajo. Elimina el derecho de huelga en los "servicios esenciales".
1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Creación de mecanismos de intervención tripartitos bajo la administración gubernamental para atender en forma rápida conflictos laborales y situaciones de crisis y reestructuración productiva.
1997. Ley de Procedimiento Laboral (24.635). Crea el Servicio de Conciliación Obligatoria del Ministerio de Trabajo como instancia obligatoria previa a la vía judicial para resolver conflictos laborales.
2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Se elimina el arbitraje obligatorio.
Obras Sociales
1992. Ley 24.070. El Estado Nacional se hace cargo de los pasivos de las Obras Sociales de julio de 1989 a abril de 1991.
1993. Decreto 9/93. Permite la libre elección de la Obra Social, la fusión de éstas y la libre contratación de prestadores médico-asistenciales (recién se hará efectivo en 1997).
1994. Decreto 1829/94. da facilidades a las Obras Sociales y los sindicatos para abonar sus deudas previsionales (120 cuotas en lugar de 60).
1995. Decreto 492/95: se eleva nuevamente el aporte patronal de Obras Sociales. Res. 247 del MS: Programa Médico Obligatorio con la cobertura mínima que deben prestar las Obras

Sociales.
1996. Decreto 1141/96. Fija la fecha de 30 de junio de 1997 a partir de la cual se efectiviza la posibilidad de optar entre Obras Sociales.
2000. Decreto 446/2000: Abre la competencia entre Obras Sociales y la medicina prepaga. Los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud podrán, a partir del 1° de enero de 2001, ejercer el derecho de opción entre las diversas entidades, cualquiera de las Obras Sociales indicadas en el artículo 1° de la Ley N° 23.660, las que se hubieran adherido al sistema de la Ley N° 23.661 y su modificatoria y las entidades que tengan por objeto específico la prestación de servicios de salud y se ajusten a la normativa que determinará la Superintendencia de Servicios de Salud.
2000. Decreto 1140/2000: Complementa y modifica el Decreto 446/2000.
2000. Decreto 1305/2000: Se aprueba la reglamentación de determinados artículos del Decreto N° 446/2000 y su modificatorio N° 1140/2000, con el fin de sistematizar mecanismos para la incorporación de nuevas entidades como agentes adheridos al Sistema Nacional de Seguro de Salud y garantizar que la decisión de los beneficiarios se establezca mediante un acto de voluntad libremente expresada. El empleado puede elegir su prestador desde el primer día de trabajo. Cada entidad deberá ofrecer un Programa Médico Obligatorio de 20 pesos por beneficiario.

Subsidios Gremiales
1992. Ley 24.070. El Estado Nacional se hace cargo de los pasivos de las Obras Sociales de julio de 1989 a abril de 1991.
1998. Res. Jefatura de Gabinete. Subsidio a la Unión Obrera Metalúrgica en compensación por las intervenciones desde 1976.
1999. Res. PEN. Concesión de Ferrocarril Belgrano a la Unión Ferroviaria incluyendo subsidios por 225 millones de pesos en 5 años.

3) Transformación del Sistema Previsional, Privatización de la Seguridad Laboral y Desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo

Durante la década fueron particularmente importantes las reformas estructurales orientadas a privatizar el Sistema Previsional y el sistema de prevención de riesgos y reparación de daños derivados del trabajo (Seguro Laboral), así como a abrir al mercado privado la atención de la salud de los trabajadores (desregulación de las Obras Sociales). En los tres casos, la política asumida fue la introducción en forma parcial o total del sector privado en estas áreas, con transferencia a las empresas prestatarias de los fondos sociales correspondientes.

Estas acciones se desarrollaron bajo los mismos objetivos explícitos que las demás reformas: reducir gasto fiscal futuro, rebajar los costos empresariales, ampliar el mercado de capitales privados y garantizar eficiencia y un buen servicio en los sistemas de prestaciones sociales.

Ahora bien, en el marco del mismo plan de acción, fue descuidado y desfinanciado el Sistema Nacional de la Seguridad Social y sus respectivos componentes (Régimen Previsional, Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados. En particular, este proceso tuvo lugar debido a las rebajas que experimentaron las contribuciones patronales a dicho fondo y a la creciente evasión a la Seguridad Social por parte de las empresas a través de la no registración de trabajadores bajo relación de dependencia (trabajo “en negro”).

Sin menoscabo de la relevancia que revisten cada uno de los subsistemas de la Seguridad Social afectados por la política desregulatoria, cabe en particular analizar aquí la Reforma Previsional debido a su impacto tanto fiscal como social.

Al respecto, cabe señalar que si bien la crisis del sistema resultaba evidente y la opinión pública era favorable a su reforma, el proyecto oficial generó un fuerte debate político y social. Finalmente, la reforma previsional fue aprobada por Ley 24.240, en 1994, después de prolongadas y dificultosas negociaciones, en las que el Gobierno debió aceptar importantes modificaciones exigidas por el sector sindical (Isuani y San Martino, 1995; Alonso, 1998). Entre los cambios se incluyó la creación de fondos de pensión sindicales y el mantenimiento de un componente estatal de reparto condenado a desaparecer en el largo plazo por problemas financieros.

Esta reforma se basó en tres instrumentos fundamentales: la reducción de las contribuciones patronales, la absorción de las cajas jubilatorias provinciales por parte del sistema nacional, y la creación de un sistema de cuentas de capitalización privadas, corporizado en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), coexistente con el sistema de reparto de carácter público. Al respecto, cabe observar que, más allá de otras derivaciones, esta reforma introdujo un fuerte impacto de desfinanciación del Estado nacional (ver Cuadro 9).

En primer lugar hay que tomar en cuenta que la disminución de las contribuciones patronales pasó del 33% promedio nacional en 1991 al 17,8% en 1998 y entre el 8% y 11% en 2000. Esta reducción en la alícuota significó, a partir de 1996, una reducción de contribuciones patronales a la Seguridad Social de más de 3.000 millones de pesos por año, hasta incluso superar los 5.000 millones de pesos anuales a partir de 1999.

Por otra parte, la incorporación de once jurisdicciones provinciales al régimen nacional implicó la aceptación de un conjunto de regímenes especiales deficitarios, sumando un déficit de más de 1.100 millones de pesos anuales al sistema previsional fiscal.

Finalmente, el redireccionamiento de los fondos a las AFJP, incluyendo el cobro de altas comisiones, constituye el factor más controvertido desde el punto de vista político y económico, en la medida que implica transferencias al sector privado de más de 5.000 millones de pesos anuales.

Cuadro 9: Impacto de Transferencias y Composición del Déficit Previsional.

- En millones de \$ corrientes -

	Déficit ex Cajas Provinciales	Rebaja de Contr. Patronales	Aportes Previsionales a AFJP	Total
1993	0	430	0	430
1994	30	600	807	1.437
1995	122	1.275	2.358	3.755
1996	1.146	3.349	3.083	7.578
1997	1.285	3.492	3.720	8.497
1998	1.210	3.415	4.190	8.815
1999	1.260	4.420	4.380	10.060
2000	1.200	5.170	4.440	10.710

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de SIJP-AFIP elaborados por la DNPSS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, y de Osvaldo Cortesi, El Cronista (8/06/01).

Cabe agregar aquí, que en el marco de esta misma línea de reformas se creó en 1996, a través de la Ley 24.557, un sistema de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) a cargo de manejar los fondos aportados en concepto de un seguro obligatorio. Dichos fondos, al igual que los de las AFJP, constituyen un mercado de capitales y una actividad de alta rentabilidad a la que muy pocos actores económicos pueden acceder.

De la misma manera, tal como se ha mencionado en otro apartado, los intentos de reformar el régimen de Obras Sociales y de abrir libremente el sistema al mercado privado de salud, hasta ahora han fracasado, debido sobre todo a la oposición sindical -principal afectado- y a las garantías que exige el sector privado.

Por último, cabe en este apartado evaluar el impacto directo que ha tenido la política de rebajas de contribuciones patronales sobre el financiamiento y déficit - a partir de 1994- del Fondo Nacional de Empleo (creado por la Ley Nacional de Empleo 24.013 en 1991).

Por medio de este Fondo se creaba un instrumento fundamental para el financiamiento tanto del Seguro del Desempleo como de los programas de empleo directo y de capacitación para hacer frente a las emergencias ocupacionales. Para ello, la Ley destinó una contribución del 1,5 % de la nómina salarial que se abona en el ámbito privado.

El análisis de la evolución de los ingresos y egresos del Fondo Nacional de Empleo, entre 1992 y 2000, muestra el deterioro fiscal que experimentaron estos recursos a partir de la reducción de contribuciones patronales al Sistema de la Seguridad Social (ver Cuadro 10).

Cuadro 10: Fondo Nacional de Empleo. Evolución de los Ingresos y Egresos y gastos en Subsidios al Desempleo entre 1992 y 2000.

- En millones de \$ corrientes -

Años	Fondo Nacional de Empleo				Gastos por Programas			
	% Cont. Patronal	Ingresos	Egresos	Saldo	Seguro Desempleo	%	Empleos Sociales	%
1992	1,5	391,1	31,1	359,9	25,8	83,0	5,3	17,0
1993	1,5	502,1	420,4	81,8	325,9	77,5	94,4	22,5
1994	0,9	453,1	497,1	-43,9	378,8	76,2	118,2	23,8
1995	1,1-1,4	395,2	500,1	-104,9	374,9	75,0	125,1	25,0
1996	0,9	249,8	532,8	-282,9	398,5	74,8	134,3	25,2
1997	0,9	262,1	612,5	-350,4	313,8	51,2	298,7	48,8
1998	0,9	263,8	551,3	-287,6	292,3	53,0	259,0	47,0
1999	0,9	264,4	601,8	-337,4	361,2	60,0	240,6	40,0
2000	0,9	271,2	548,8	-277,6	386,7	70,5	162,1	29,5

Fuente: En Chébez (1999) y DNPSS- Secretaría de Seguridad Social con base en información de ANSES. La actualización 1999 y 2000 es de elaboración propia.

Reseña temática de normas legales generadas durante la década

Sistema Previsional

1993. Ley 24.240. Instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y un régimen mixto constituido por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)

privadas y el Sistema de Reparto estatal. Aumenta la edad de jubilación. El trabajador paga en concepto de comisión a la AFJP un tercio de su aporte, que se convierten directamente y sin riesgo en activo de las instituciones financieras que manejan las AFJP.
1994. Ley 24.347. El empleador puede obligar al empleado a jubilarse si ya tiene la edad mínima. Incorpora las amas de casa al sistema previsional.
1995. Ley 24.463 de Solidaridad Previsional. Se aplica al sistema de reparto nacional. Fija reducciones en los montos jubilatorios superiores a 3100 pesos. Sostiene que se debe tender a mejorar los haberes mínimos para alcanzar los 450 pesos, para eso deben utilizarse los excedentes del sistema o los futuros aumentos presupuestarios.
1995. Decreto 525/95. Fija en \$ 150 la jubilación mínima del régimen público.
1997. Ley 24.828. Las amas de casa pueden optar por ingresar al SIJP con una cuota especial.
2000. Ley 25.321 Los trabajadores que completen los años de servicios y los aportes requeridos para acceder al beneficio jubilatorio de acuerdo a las leyes correspondientes, podrán renunciar a los meses trabajados en calidad de autónomo, que excedieren o hubieren sido simultáneos a dicho período, caducando a tal efecto la deuda exigible por esos lapsos.
2000. Decreto 438/00 de Solidaridad Previsional: establece una quita con carácter de contribución al Sistema Público de Reparto en los haberes de los jubilados que hayan obtenido el beneficio con edades inferiores a las exigidas por las leyes generales y con haberes que superan los vigentes, de acuerdo a esas leyes generales.
2000. Decreto 1306/00. Reforma el sistema jubilatorio sancionado por Ley en 1993. Se mantiene el sistema de reparto. Se amplía la edad de jubilación de la mujer a los 65 años, éstas podrán optar por una jubilación anticipada, pero con menor haber. La jubilación mínima se fija en 300 pesos. Se reemplaza la garantía estatal (prestación básica universal) de 200 pesos por una prestación suplementaria, que será inferior, que alcanza a los sueldos de hasta 1950 pesos. Se garantiza una prestación universal de 100 pesos para aquellos que no accedieron al sistema jubilatorio; se otorgará una prestación proporcional de entre 150 y 300 pesos a aquellos que aportaron entre 10 y 30 años. Se establece que ninguna AFJP podrá acaparar más del 27,5% del mercado.
2001. Decreto 108/2001 Modifica el artículo 8 del decreto 438/2000, así las quitas dispuestas no afectarán los haberes mensuales de los jubilados que se encuentren percibiendo por todo concepto un importe bruto inferior a quinientos pesos.

4.2. Asistencia al Desempleo y Programas Activos de Empleo y Capacitación

El temprano deterioro que experimentó el mercado de trabajo urbano fue explicado -a principios de la década del '90- en el marco de los efectos esperables de un proceso de "saneamiento" económico y de incremento de la productividad global.

El programa económico auguraba una pronta recuperación del nivel de empleo en la medida que avanzara el proceso de reformas. Por lo tanto, se instaló en la agenda de Gobierno la demanda política de contar con un cuerpo normativo actualizado y con medidas directas -y flexibles- de fomento a la creación de empleo. En este orden, la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 sancionada a fines de 1991 introdujo importantes cambios en esta materia.

Esta norma tuvo como función manifiesta ser una herramienta de prevención y regulación de conflictos frente a los desequilibrios sociales que generaban los primeros cambios estructurales. Al respecto, la norma introdujo nuevas instituciones:

- Creación -a partir de contribuciones patronales- de un Fondo Nacional de Empleo destinado a financiar al régimen de seguro de desempleo y a los programas de emergencia ocupacional.

- Una política de empleo pasiva a través de un régimen de seguro de empleo para los trabajadores desocupados de sectores formales (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo).
- Una política activa y mecanismos de intervención como los programas de empleo transitorios y de capacitación para atender emergencias ocupacionales.
- Establecimiento de nuevas modalidades de contratación y de promoción del empleo para jóvenes y sectores afectados por crisis o cierre de empresas, junto a una serie de medidas destinadas a combatir el trabajo no registrado.
- Creación de mecanismos de intervención por parte del Estado para atender en forma rápida conflictos laborales y situaciones de crisis y reestructuración productiva.

Frente a la temprana generalización del desempleo, el Gobierno debió poner especial énfasis en el aprovechamiento de los diferentes mecanismos previsto por la Ley de Empleo para atender en forma directa a la desocupación y sus efectos de conflictividad social. En este sentido, destacan por su mayor cobertura relativa e impacto social, tanto el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (Seguro de Desempleo) y los Programas de Empleo Directo (Programa de Empleo Transitorios o de Empleo Social).

1) El Seguro de Desempleo en Argentina

La Ley Nacional de Empleo (Título IV, Ley N° 24.013) estableció el derecho de los trabajadores asalariados desocupados a recibir un Seguro de Desempleo, tendiente a contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por una pérdida involuntaria del empleo, reducir el riesgo al desaliento y la desocupación de larga duración, y, por tanto, ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo.

De esta manera, se creó el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (SIPD) para todos aquellos trabajadores registrados ante la Seguridad Social incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, y más recientemente a los trabajadores comprendidos por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley 22.248), con expresa exclusión de los desocupados rurales, de la construcción, el servicio doméstico y el sector público, dada su vinculación con marcos regulatorios diferentes y/o donde el período de desocupación temporaria está contemplado.

Tienen derecho al beneficio los trabajadores de las actividades habilitadas que hayan sido despedidos “sin justa causa” o por “fuerza mayor”, con una acumulación de aportes y contribuciones a la Seguridad Social de al menos 12 meses de los 36 previos a la cesantía. La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años posteriores al cese o despido (el mínimo son 4 meses de beneficios a partir de 12 meses de aportes).

Las prestaciones brindadas: a) prestación dineraria, b) pago de asignaciones familiares, c) cobertura médica asistencial, d) reconocimiento de la antigüedad a efectos previsionales, y posibilidad de contar con orientación laboral o apoyo en la búsqueda de empleo por parte de oficinas públicas.

El sistema transfiere anualmente más de 300 millones de pesos en concepto de Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares, cubriendo un promedio de 120 mil trabajadores desocupados por mes, con una prestación media de \$250 mensuales.

Un dato importante a tener en cuenta es que en 1999 -según estudios de Salvia y otros, 2000; Chébez y Salvia, 2001- el 83% de los desocupados urbanos proviene de sectores no estructurados o de trabajos no asalariados o asalariados precarios -no registrados-. Por lo tanto, sólo el 17% del desempleo se encontraba potencialmente habilitado para acceder a los beneficios del sistema, y sólo menos del 10% pudo contar efectivamente con el seguro.

Pero a pesar de esta cobertura limitada -dada la normativa vigente y el peso de la no - registración laboral-, el sistema cubrió al 6% del total del desempleo, al 15% de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en forma involuntaria y al 22% de los hogares afectados en forma absoluta por situaciones de desempleo.

Por otra parte, cabe señalar que el Seguro de Desempleo concentra sus prestaciones -dado el tipo de asalariados que cubre- en la población desocupada de hogares ubicados principalmente entre el 2° y el 3° quintil de ingresos per cápita.

De acuerdo con los registros de liquidación, se observa que el promedio de prestaciones mensuales del Seguro de Desempleo creció en forma acelerada desde 1992 -año de inicio del programa-, en directa relación con la evolución de la demanda de empleo. El Cuadro 11 muestra esta evolución, a la vez que pone de manifiesto el comportamiento cíclico de la prestación: a) el stock mensual de prestaciones aumenta cuando crece el desempleo, y b) el stock baja cuando aumenta el nivel de empleo.

Cuadro 11: Prestaciones del Seguro de Desempleo: 1992-1999

	CANTIDAD DE PRESTACIONES	CANTIDAD DE PREST. (95=BASE 100)	Montos Asociados (EN MILES \$)	PRESTACIÓN (EN \$ + ASIG. FAMIL.)	TASA DE EMPLEO (TOTAL URBANO)	TASA DE DESEMPLEO (TOTAL URBANO)
Año 1992	128.062		25.834			
Por Mes	12.806	10,4	2.583	202	37,3	7,0
Año 1993	880.479		325.193			
Por Mes	73.373	56,0	27.099	369	37,3	9,6
Año 1994	1.182.154		378.839			
Por Mes	98.513	80,5	31.570	320	36,3	11,5
Año 1995	1.468.160		374.992			
Por Mes	122.347	100	31.249	255	34,7	17,5
Año 1996	1.544.067		398.476			
Por Mes	128.672	105,2	33.206	258	34,3	17,2
Año 1997	1.144.549		313.777			
Por Mes	95.379	78,0	26.114	274	35,9	14,9
Año 1998	1.088.533		292.299			
Por Mes	90.711	74,1	24.358	269	36,9	12,8
Año 1999	1.370.116		361.207			
Por Mes	114.176	93,3	30.101	264	36,7	14,2
Año 2000	1.494.416		386.673			
Por Mes	124.535	101,7	32.223	259	36,5	14,7

Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES-MTEyFRH y EPH-INDEC.

2) Programas de Empleo, Orientación y Capacitación Focalizada

También en el marco de la Ley Nacional de Empleo, se ejecutaron durante la década del 90 un conjunto de Políticas Activas orientadas a la creación de empleos sociales focalizados y de fomento al empleo privado. Incluso, más recientemente - bajo la nueva administración-, se han iniciado acciones dirigidas al fomento de actividades productivas locales, de carácter tanto formal como informal.

La mayoría de estas acciones se plantearon originalmente bajo el supuesto de “transitoriedad” del fenómeno, así como también a partir del argumento de la existencia de un déficit de calificaciones que desde la oferta afectaba la rápida contratación de los desocupados.

En esta línea de intervención es posible reconocer a lo largo de la década la aplicación de distintos tipos de Programas Activos de Empleo⁹, muchos de los cuales no tuvieron continuidad en el tiempo, a la vez que otros lograron un grado mayor de estabilidad. Los Cuadros 12, 13y 14 destallan las prestaciones y los montos ejecutados en este marco durante el período 1993-1999.

Las acciones emprendidas pueden clasificarse en cuatro principales líneas de intervención:

- ◆ Los Programas de Empleo Transitorio: aplicados sobre zonas de emergencia ocupacional y dirigidos a trabajadores desocupados de baja calificación en situación de extrema pobreza. Estas acciones brindan una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral orientada a la realización de obras de infraestructura social o servicios comunitarios (PIT, PROAS/PRENO, SERVICIOS COMUNITARIOS, TRABAJAR).
- ◆ Los Programas de Fomento al Empleo Privado: se ejecutan a través de incentivos a las firmas para la contratación privada de trabajadores desocupados de baja calificación. Se trató en general de programas focalizados por tipo de empresa y perfil laboral, de duración temporal y con alguna obligación -dependiendo del incentivo- de formalización y estabilidad por parte del empleador (FORESTAR, PEP, PEP-PyMES, PROEMPLO, PROEMPRI).
- ◆ Los Programas Focalizados de Capacitación Laboral: se aplican a través de el financiamiento y el otorgamiento de becas para la formación de calificaciones profesionales vinculadas a pasantías o demandas de empleo, siempre bajo la administración de instituciones privadas de capacitación. Las acciones se focalizaron principalmente en jóvenes, mujeres y desempleados de sectores afectados por crisis o reconversión, los cuales reciben una beca de estímulo para realizar dicha formación (PROGRAMAS DE CAPACITACION ESPECIAL, PROYECTO JOVEN, PROYECTO IMAGEN).
- ◆ Los Programas de Orientación e Intermediación Laboral: están destinados a apoyar a nivel local acciones de Intermediación Institucional y de Orientación Laboral destinadas a desocupados y empresas. Los destinatarios directos son los desocupados y las propias oficinas de empleo o bolsas de trabajo locales. Se apunta además a desarrollar una Red Nacional de Oficinas de Empleo tendiente al fortalecimiento de un conjunto creciente de oficinas en las diferentes

⁹ En el Apéndice I se pueden consultar los diferentes Programas y sus características principales.

jurisdicciones del país (PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN LABORAL, MOVILIDAD GEOGRÁFICA; FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO)

**Cuadro 12: Prestaciones ejecutadas por Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ^{1/}
1993 - 1999**

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{2/}
PIT	299.552	310.553	0	0	0	0	0
PAGO UNICO	1.832	7.088	2.232	641	7.488	296	1.744
PEP / PEP-PYME	0	130.336	67.452	200.007	12.023	0	0
PROAS / PRENO	0	0	385.020	22.909	343	0	0
FORESTAR	0	0	40.577	25.386	13.071	13.349	11.632
TRABAJAR	0	0	0	427.711	1.041.365	1.143.210	753.754
SERVICIOS COMUNITARIOS	0	0	0	65.736	198.959	167.576	147.856
PROLANA	0	0	0	0	972	383	0
ESPECIALES DE EMPLEO	0	0	0	0	41.146	99.363	33.545
PROEMPLO	0	0	0	0	0	2.181	4.867
PROEMPRI	0	0	0	0	0	0	6.984
OTROS PROGRAMAS	185	59.370	165.652	2.869	33	26.914	0
Total	301.569	507.347	660.933	745.259	1.315.400	1.453.272	960.382

Notas:

^{1/} Cantidad de ayudas económicas liquidadas a beneficiarios de programas de empleo.

^{2/} Corresponde al período enero-septiembre de 1999.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, MTSS.

**Cuadro 13: Montos ejecutados por Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - En miles de pesos
1993 - 1999**

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1/}
PIT	96.135,0	104.447,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PAGO UNICO	706,9	2.642,4	777,3	213,3	2.560,2	69,4	508,9
PEP / PEP-PYME	0,0	4.129,5	14.269,9	32.253,5	1.984,6	0,0	0,0
PROAS / PRENO	0,0	0,0	83.926,8	5.460,7	116,0	0,0	0,0
FORESTAR	0,0	0,0	7.194,6	5.352,1	2.645,7	2.705,8	2.060,7
TRABAJAR	0,0	0,0	0,0	81.789,9	209.942,4	226.730,5	150.388,7
SERVICIOS COMUNITARIOS	0,0	0,0	0,0	11.075,0	37.141,5	28.095,0	24.151,6
PROLANA	0,0	0,0	0,0	0,0	97,2	38,3	0,0
ESPECIALES DE EMPLEO	0,0	0,0	0,0	0,0	8.074,4	17.868,8	6.538,5
PROEMPLO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	323,8	682,3
PROEMPRI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	591,2
OTROS PROGRAMAS	89,2	10.276,0	30.289,1	1.008,3	7,2	0,0	0,0
Total	96.931,0	121.495,0	136.457,7	137.152,8	262.569,0	275.832,1	184.921,8

Nota:

^{1/} Corresponde al período enero-septiembre de 1999.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación.

Montos, cursos y beneficiarios aprobados por Programas de Capacitación

Cuadro 14: Montos, cursos y beneficiarios aprobados por Programa de Capacitación 1997 - 1999 ^{1/}

Programa	1997			1998 ^{3/}			1999		
	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas
PROGRAMAS DE CAPACITACION (FNE)	19,445	1,070	19,086	22,473	1,095	23,552	8,616	353	8,613
Proyecto JOVEN	15,700	642	11,147	-	-	-	21,918	900	17,436
Proyecto MICROEMPRESAS ^{2/}	5,466	227	4,083	-	-	-	-	-	-
Proyecto IMAGEN ^{2/}	1,167	1,381	1,381	-	-	-	-	-	-
Totales	41,779	3,320	35,697	22,473	1,095	23,552	30,535	1,253	26,049

Notas:

1/ Programas de Capacitación del Fondo Nacional de Empleo, los datos corresponden a los cursos aprobados para inicio en el año.

2/ Los proyectos MicroEmpresas e Imagen fueron ejecutados en su totalidad entre 1995 y 1998.

3/ Durante el año 1998 no se realizaron adjudicaciones, si bien se ejecutaron acciones contratadas el año anterior.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación.

A lo largo de la década las acciones en esta materia experimentaron un crecimiento importante en cuanto a la cobertura y montos comprometidos. En particular, desde 1996-97, a partir de contar estas políticas con financiamiento por parte de agencias financieras internacionales (BID, Banco Mundial, FMI).

Sin embargo, cabe destacar que si bien los Programas Activos de Empleo tendieron un problema real cada vez más grave y conflictivo, el nivel de cobertura representó en los años de mayor intensidad sólo entre el 8% y el 12% del total del desempleo abierto, brindando ayuda económica en forma parcial y transitoria a una población afectada por un desempleo estructural. Al mismo tiempo que estas acciones no pudieron evitar estar afectadas por la introducción de formas clientelares, poco transparentes, cuando no ilegales, de distribución de los recursos y de asignación de beneficios.

De esta manera, los Programas Activos de Empleo se constituyeron en un componente complementario de las reformas estructurales, en cuanto mecanismo de contención de los desbordes sociales y de negociación política a nivel provincial y municipal, pero absolutamente insuficiente para resolver la problemática del desempleo y el subempleo en los mercados urbanos.

4.3. Políticas Activas de Desarrollo de Capital Humano

Las Políticas Activas de Desarrollo de Capital Humano tuvieron muy poca masividad en Argentina. Tal como se mencionó, los Programas de Capacitación, además de tener cobertura limitada, estuvieron asociados a becas de formación y pasantías centradas en los grupos más vulnerables de desocupados (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.), en función casi siempre de demandas directas de empleos.

Por lo tanto, las acciones más importantes en el campo del Capital Humano estuvieron dirigidas al fortalecimiento institucional de programas existentes y masivos de educación y formación profesional a nivel local y/o regional. Este elemento se planteó en una perspectiva de acción que suponía un previo diagnóstico de oportunidades y el posterior desarrollo de acciones integrales de diseño de programas, transferencia de recursos y fortalecimiento institucional.

El diseño se vinculó fundamentalmente al diagnóstico de que las transformaciones estructurales experimentadas en los sistemas productivos y en el mercado de trabajo, produjeron una situación de desarticulación del sistema de Formación Profesional, sin que se hubiese planificado su rediseño y adaptación. De esta manera, primero el Ministerio de Educación y luego el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se centraron en este desafío atendiendo las siguientes prioridades:

a) Apoyar la capacitación y formación profesional a nivel sectorial considerando los procesos de reestructuración y modernización productiva introducidos por la apertura, las nuevas inversiones y las iniciativas de desarrollo local.

b) La construcción de un *Sistema de Formación Profesional*, articulado con el sistema formal, que permita el desarrollo de itinerarios profesionales pertinentes a los diferentes sectores y regiones.

b) La creación de un *Sistema Normalizado de Competencias Laborales* sobre la base de la definición de competencias según perfiles y figuras profesionales, formas de transición para la certificación de competencias y criterios para la acreditación de instituciones de capacitación y instituciones de certificación.

En definitiva, la Política Activa para el Desarrollo de Capital Humano a lo largo del período se efectivizó a través de los siguientes programas y acciones:

- ◆ Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad: su objetivo ha sido incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra, dentro de un específico sector o rama de actividad a nivel regional, provincial o local. Se dirige a personas ocupadas o desocupadas indistintamente sin requerimientos socio demográficos específicos.
- ◆ Régimen de Crédito Fiscal: su objetivo fue incentivar la formación de recursos humanos a través del financiamiento por parte del Estado de inversiones en bienes de capital por parte de las empresas. La población potencialmente beneficiaria fue muy amplia, alcanzando a los sectores económicamente activos en relación con las empresas patrocinantes y, además, a grupos de beneficiarios directos involucrados por las instituciones de capacitación relacionadas con las empresas.
- ◆ Programa de Talleres Ocupacionales: apuntan a la creación de instituciones de formación que emergen de la iniciativa conjunta de actores sociales locales, cuyas acciones están destinadas a la capacitación y/o reconversión de los recursos humanos en una determinada región. Los beneficiarios directos de este programa son personas desocupadas o subocupadas, desempleados por falta de capacitación y trabajadores con necesidades de reconversión laboral.

- ♦ Consejos de Formación Profesional: se apoya la creación de instituciones privadas sin fines de lucro, autosustentables en el mediano plazo, conformadas por representantes de empresarios, trabajadores y otros actores sociales y destinadas a la intermediación entre la oferta y demanda de capacitación laboral en determinada región o localidad.

Aunque desde una perspectiva diferente a la laboral, cabe también mencionar en este campo la Reforma Educativa de 1993 -Ley Federal de Educación-, en tanto iniciativa de amplio alcance, a partir de la cual se ampliaron los años de escolaridad obligatoria en los niveles básicos y secundarios, se vincularon los contenidos programáticos a las características y demandas regionales, se reformuló la curricula en función de los nuevos imperativos tecnológicos y demandas laborales, etc. (Llach, Montoya y Roldán, 1999; Decibe, 2000).

Al respecto, cabe agregar que si bien la Reforma ha sido criticada por el sector docente (Puiggrós, 2000), a la vez que todavía no ha sido adoptada por todas las jurisdicciones, la misma se ha extendido en forma significativa en los Estados provinciales más importantes del país.

5. Reflexión Final y Recomendaciones

El desempleo en el mundo está esencialmente ligado al movimiento global de la economía y, en períodos de fuertes transformaciones, refleja los efectos de los cambios tecnológicos y de organización productiva. Superada esta fase, el crecimiento económico vuelve a generar un mayor número de puestos de trabajo.

En Argentina, el desempeño negativo del empleo durante la última década ha estado asociado primordialmente a los efectos de la reforma económica. Sin embargo, su persistencia y generalidad alcanzan en nuestro país niveles extraordinarios que sólo se explican por la naturaleza misma del cambio estructural y de las nuevas pautas de funcionamiento del modelo económico resultante.

Por lo mismo, el proceso de creación de empleo depende aquí de un conjunto de factores mucho más cruciales que la legislación laboral: el estado de la estructura productiva, los costos de financiamiento, el estado del mercado interno e internacional, el tipo y nivel de inversión, la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad, son algunos de los más relevantes.

En este contexto, el problema del desempleo asume en el caso argentino un carácter estructural y socio-político, además de una particular gravedad y heterogeneidad.

La crisis socio-ocupacional se encuentra hoy en niveles inéditos, compromete el presente y el futuro de amplios sectores de la población y corta transversalmente a toda la sociedad. El qué hacer surge entonces como una pregunta ineludible. Sin embargo, dicha pregunta no puede hacerse al margen del contexto en que se viene desarrollando el problema.

La desocupación persistente tiene consecuencias en distintos ámbitos de la vida económica, social e incluso política de nuestro país, afectando las bases mismas

del sistema democrático. Si bien el significado de ciudadanía no se reduce a ser un miembro ocupado, estar desocupado o sin un empleo regular, es el principal factor de enajenación de una ciudadanía activa e inclusiva.

Por lo mismo, la sociedad actual se vive y se reproduce fragmentada y conflictiva. Ante esta situación, cuando hoy en Argentina el empleo estable es un bien escaso y se extiende la precariedad y la flexibilización laboral, ¿cuál es el mejor papel que puede y debe asumir una política de empleo? La opción parece en principio evidente:

¿Atender la emergencia social bajo el supuesto de la transitoriedad del problema, o, por el contrario, poner en marcha nuevas estrategias en función de fortalecer los mecanismos de inclusión social, comprendiendo que no se trata de un problema focalizable y menos aún coyuntural?

La realidad económica y social asociada a los problemas de empleo y desocupación en nuestro país, impone que las expectativas de solución al problema no puedan ser depositadas en los ciclos del mercado, ni que sostenga la hipótesis de transitoriedad del fenómeno. Así como tampoco en una modalidad de intervención que establezca una política o acción única y general.

En la Argentina de hoy se multiplican las demandas sociales al tiempo que merman los recursos fiscales disponibles. El actual estancamiento productivo y la situación fiscal no sólo perjudican a los hogares y a la población en términos de falta de oportunidades laborales, pérdida real de puestos de trabajo, crisis moral y caída de los ingresos, sino que también disminuye la capacidad de intervención e inversión social del Estado.

Sin embargo, la experiencia demuestra que acertar en el diagnóstico no brinda facultades para la acción.

Hoy la emergencia social exige atención rápida y efectiva a poblaciones que no cuentan con ningún medio de subsistencia. Al mismo tiempo, para muchas poblaciones empobrecidas resulta fundamental acceder a cierto Capital Técnico y Productivo como medio de desarrollo sostenible.

Frente a ambos ejes estratégicos, resulta fundamental forjar una nueva institucionalidad social capaz de descentralizar y hacer transparente y participativa toda decisión pública de intervención.

Por otra parte, ambos criterios de intervención exigen un repertorio variado de estrategias, programas y acciones que, orientados a contextos y sectores específicos y con objetivos particulares constituyen una nueva Política de Empleo.

Esta política se encuadra plenamente con aspectos destacados de la Agenda laboral que propone la Memoria de la OIT para América Latina y el Caribe para esta década. Estas acciones pueden ser clasificadas en cinco líneas estratégicas:

- a) Asistir a la población desocupada en situación de extrema pobreza a través de una red de contención social contra la exclusión basada en el desarrollo de planes de empleo que garantizan ingresos laborales transitorios, convocan a la acumulación de capital social y generan un servicio o inversión comunitaria o en infraestructura productiva local.
- b) Apoyar y asistir en forma directa la formación y/o desarrollo de autoempleos, emprendimientos y empresas informales como alternativas de reinserción laboral

productiva y fomento al desarrollo económico local, con impacto sobre economías regionales y tendientes a su modernización e inserción en mercados competitivos, focalizando transferencias de recursos y asistencia técnica hacia aquellos sectores desocupados de bajos ingresos.

- c) Brindar contención contra la precarización del empleo y la caída en la pobreza de sectores asalariados formales despedidos, con cotización en la Seguridad Social, a partir de lo cual apoyar la búsqueda de empleo, la capacitación laboral y la reinserción laboral en condiciones más favorables: *Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo*.
- d) Promover y asistir al desarrollo y fortalecimiento institucional a nivel local con el objeto de movilizar, potenciar y comprometer a los equipos técnicos y actores sociales y económicos regionales en la tarea de definir, planificar y asignar estrategias productivas y sociales, con el mejor uso posible de los recursos disponibles.
- e) Formación y acumulación de capital social y humano en sectores desocupados excluidos o vulnerables, a partir de crear mejores condiciones y oportunidades de acceso a un empleo asalariado y/o a la formación de micro empresas, empresas familiares, cooperativas e, incluso, sostener y reconvertir unidades minifundistas de baja productividad.

APÉNDICE I

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO TRANSITORIO

PIT - Programa Intensivo de Trabajo: Estuvo destinado a la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar, con calificaciones obsoletas e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, para la realización de obras y tareas de utilidad pública y social. A partir de la declaración de la emergencia ocupacional, que habilitaba a los gobiernos provinciales a utilizar las modalidades promovidas de la Ley Nacional de Empleo se firmaban convenios marco con el gobierno provincial donde se determinaba la ejecución del PIT y la asignación presupuestaria por provincia. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados por Organizaciones No Gubernamentales.

PROAS - Programa de Asistencia Solidaria. (1994-1995) Este programa, de ejecución conjunta entre el MTSS y la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, se destinó a brindar entrenamiento ocupacional por un período de tiempo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. El beneficiario recibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual por un período no inferior a tres meses ni superior a doce. Eran beneficiarios del programa aquellos trabajadores desocupados con baja calificación profesional, preferentemente jefes de familia, con permanencia de larga duración en el desempleo e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Se firmaban convenios entre el gobierno provincial y el MTSS, en los cuales se determinaba la ejecución del PROAS, la asignación presupuestaria y la cantidad de beneficiarios por provincia. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PRENO - Programa de Entrenamiento Ocupacional: (1994-1995) El programa contaba con características similares a las del PROAS, si bien sólo se llevaba a cabo en aquellas provincias que coparticipaban en su financiamiento. La ayuda que recibía el beneficiario se financiaba, a prorrata, por el Fondo Nacional de Empleo y la provincia interviniente.

PROEDIS - Programa de Empleo de Interés Social: Consistió en la ejecución de obras de interés social o comunitario por ONGs sin fines de lucro, mediante un convenio suscripto con el MTSS. La entidad no gubernamental tomaba trabajadores inscriptos en la Red de Servicios de Empleo por un período de hasta seis meses, con financiamiento para el pago de ayudas económicas por trabajador, por mes. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados que cumplían con alguna de las siguientes condiciones: que su calificación fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción, que fueran mayores de 45 años, o bien desempleados de larga duración.

ASISTIR: Su objetivo fue estimular la ocupación transitoria de jóvenes de hasta veinticinco años sin ocupación para la prestación de servicios civiles a la comunidad. Los Organismos Ejecutores podían ser organismos públicos nacionales y provinciales, ONG y unidades de las Fuerzas Armadas. Los beneficiarios recibían una ayuda económica mensual a cargo del MTSS, quien también cubría el seguro de responsabilidad civil. La cobertura de salud estaba a cargo del Organismo Responsable. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROCOPA - Programa de Empleo Coparticipado: Se basó en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas de mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción, con financiamiento conjunto del Fondo Nacional de Empleo y de las provincias.

APOYO A LA RECONVERSIÓN DE LA ESQUILA: Su objetivo fue impulsar el mejoramiento tecnológico del sector, tanto desde la perspectiva técnica como organizacional, insertándose el Programa dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Lana (PROLANA), de carácter regional. Los ejecutores recibían un subsidio mensual por cada trabajador capacitado, mientras que los beneficiarios eran capacitados en una nueva técnica de esquila, lo cual permitía mejorar su ingreso salarial. Fuente de Financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMAS TRABAJAR I, II Y III: El objetivo del programa ha sido y es -todavía continúa vigente- brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo, como efecto de las transformaciones productivas en curso. Al mismo tiempo, el Programa se propone satisfacer necesidades socialmente relevantes a través de la concreción de pequeños proyectos de inversión social: construcción de obras de infraestructura social comunitarias. Son beneficiarios de este Programa: trabajadores desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones por Seguro de Desempleo, ni participen en algún Programa de Empleo o Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fuente de Financiamiento: Banco Mundial.

TRABAJAR MATERIALES: Con el objeto de generar un mecanismo ágil de financiamiento de materiales y mano de obra, y además impulsar proyectos de infraestructura social y de agua potable en localidades de alto porcentaje de NBI, se implementa este programa que mantiene el sistema operativo y características de beneficiarios del Programa Trabajar. Fuente de Financiamiento: la ayuda económica y el seguro de responsabilidad civil son financiados por el Fondo Nacional de Empleo y Banco Mundial.

PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS: El objetivo del programa fue y es -actualmente con el nombre PEL-Comunitario- brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados a través de la realización de proyectos que proporcionen servicios de utilidad pública y social a la comunidad. Asimismo el Programa implementa, en carácter de experiencia piloto, una línea especial destinada a promover la presentación de proyectos encuadrados en una tipología específica, con fuertes componentes de capacitación laboral en oficios. Son beneficiarios de este Programa: trabajadores desocupados con baja calificación laboral pertenecientes a hogares de escasos recursos económicos, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo, ni estén participando en ningún otro Programa de Empleo o de Capacitación Laboral del MTSS. Deben aprobarse proyectos con un cupo mínimo de 90% de beneficiarias mujeres. En la versión III del Programa se ha incorporado la implementación de acciones de capacitación laboral en oficios, con el objeto de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios directos del Programa. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO: El objetivo del programa ha sido fomentar acciones de empleo no encuadrables en otros Programas de Empleo que lleva adelante el MTSS. Las acciones deben tener por objeto la realización de obras, la prestación de servicios o la realización de actividades de utilidad pública y/o socio-económica, mediante la ocupación transitoria de trabajadores desocupados o en riesgo inminente de pérdida de empleo, afectados por una situación local de emergencia ocupacional o de crisis. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

DESARROLLO DE EMPLEO LOCAL I Y II: El objetivo del programa fue crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio, a través de la celebración de convenios individuales con los organismos responsables. Los proyectos han estado destinados a la realización de obras de infraestructura económica y social, o a prestar servicios que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren la empleabilidad de los trabajadores. El MTSS proporciona el marco legal para que los organismos ejecutores puedan pagar ayudas económicas no remunerativas, debiéndose hacer cargo asimismo del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud. Los beneficiarios de este programa deben ser trabajadores desocupados de baja calificación, que no perciban prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo, ni estén participando en ningún otro Programa de Empleo o de Capacitación Laboral del MTSS.

PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRIVADO

PEP - Programa de Empleo Privado: 1994/95. Consistió en la inserción ocupacional de trabajadores desocupados con o sin formación previa, sin distinción de sexo y edad, inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo, mediante la contratación de los mismos por empresas privadas pequeñas y medianas de cualquier sector de la economía. Los contratados bajo este programa recibían una ayuda económica que formaba parte de su salario durante diferentes períodos según la duración de los contratos de trabajo, que debían encuadrarse a través de cualquier modalidad de contratación laboral vigente. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PRONAPAS - Programa Nacional de Pasantías: 1994/1995. Este programa tuvo por finalidad brindar al trabajador la posibilidad de realizar una pasantía laboral en una empresa con el objetivo de actualizar, adecuar y/o complementar sus conocimientos laborales para encontrar un empleo productivo. Los beneficiarios podían ser trabajadores desocupados de 16 a 24 años de edad, cesantes de más de 45 años de edad y mujeres sin distinción de edad, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. La pasantía se extendía por un período de entre uno a tres meses en PyMES de cualquier sector de la economía y los beneficiarios accedían a una beca o ayuda económica y seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo, y obra social a cargo de la empresa.

PROGRAMA FORESTAR: El objetivo del programa fue la promoción del empleo privado a través de la ocupación transitoria de trabajadores desocupados radicados en áreas rurales, para la realización de tareas vinculadas a la actividad forestal. El Programa financiaba hasta el 80% de los trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas en los Planes presentados, haciéndose cargo el empleador de por lo menos el 20% restante de trabajadores, que debe contratar bajo alguna de las modalidades previstas por el Régimen Nacional del Trabajo Agrario o por la Ley N° 22.248. Sus ejecutores eran productores y empresas forestales o productores agropecuarios; asociaciones de pequeños productores agropecuarios; organismos gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro con incumbencia en materia forestal, y Universidades Nacionales en las que se realizaran tareas de investigación y desarrollo en la materia. Eran sus beneficiarios trabajadores desocupados radicados en áreas rurales, que no estén cobrando seguro por desempleo y que no sean beneficiarios de otros programas del MTSS. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROEMPLEO: Su finalidad fue la de fomentar la creación de empleo privado en sectores productivos o regiones en reconversión, incentivando a la contratación de trabajadores desocupados o subocupados con dificultades de inserción laboral, que fueran mayores de 38 años y con carga familiar. Las empresas privadas debían contratar por tiempo indeterminado y jornada completa a los trabajadores en cuestión y que serían contratados por tiempo indeterminado y jornada completa una vez superado el período de prueba. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROEMPRI Sector Construcción: El programa tuvo como objetivo alentar -en coyunturas de crisis recesiva- el mantenimiento y/o la creación de nuevos empleos en un sector clave en términos de empleo, a través de un incentivo de carácter económico a los empleadores (reducción del costo laboral por reembolso de contribuciones patronales). El programa ofrecía la devolución indirecta de contribuciones y cargas sociales a las empresas de la construcción (a partir de mayo de 1999) que hayan iniciado después de octubre de 1998 una obra de vivienda superior a los 2500 metros cuadrados y estén registradas en el IERIC (Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción). Su ejecución se realiza en forma descentralizada a través del IERIC, la CAC y la UOCRA. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROGRAMAS FOCALIZADOS DE CAPACITACION LABORAL

PROYECTO JOVEN: El objetivo del programa fue brindar capacitación para ocupaciones semi-calificadas en el mercado de trabajo. Se focalizó en personas pobres de ambos sexos, de entre 16 y 35 años de edad, con un nivel educativo máximo de secundario completo, sin experiencia laboral relevante, y que se encuentren desocupados, subocupados o inactivos. El programa ofrecía a los beneficiarios la posibilidad de alcanzar la capacitación laboral al nivel de semicalificación mediante cursos de capacitación y pasantías de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo formal. El proyecto solventaba el costo de la capacitación, accidentes de trabajo, revisiones médicas, becas y subsidios que reciben los beneficiarios. Fuente de financiamiento: B.I.D. y Tesoro Nacional (Préstamos BID N° 186/OC- AR y N°925/SF-AR).

TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN: El programa se propone -todavía se mantiene- la creación de talleres protegidos y el apoyo a los ya existentes, en tanto constituyen ámbitos destinados a posibilitar la adaptación laboral de personas con discapacidad. Busca promover en cada uno de estos espacios un plan de desarrollo empresarial y se focaliza en personas en edad laboral que padezcan alguna alteración funcional que implique desventajas considerables para su integración en el mercado de trabajo. Fuente de financiamiento: Fondos que recaude el Banco Central en virtud de multas previstas en la Ley N° 24.452, Ley de Cheques, destinados al financiamiento de Programas de atención integral para personas con discapacidad.

ACCIONES ESPECIALES DE CAPACITACIÓN: El objetivo del programa fue el de recalificar a la fuerza de trabajo perteneciente a sectores y/o regiones que hayan sido declarados en crisis o en proceso de reestructuración por la SeyCL - según los estudios efectuados- en crisis o en proceso de reestructuración; beneficiarios del Programa PROEMPLEO; y beneficiarios de otros programas de empleo, mejorando las oportunidades de empleo genuino de los trabajadores. Los beneficiarios podrán acceder al curso gratuitamente, recibiendo una beca y quedando cubiertos por un seguro. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROGRAMA REGIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ENTRENAMIENTO TÉCNICO Y PROFESIONAL DE MUJERES DE BAJOS INGRESOS - PROGRAMA ARGENTINA: Se trata de un programa regional del que participan Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador cuyo objetivo general es aumentar la productividad y oportunidades de empleo de las mujeres de bajos ingresos, favoreciendo específicamente su participación igualitaria en la formación técnico-profesional elevando el nivel técnico y la gama de opciones de capacitación y ajustándola a la demanda del mercado de trabajo. El programa brinda a las participantes - junto a subsidios por transporte y niños menores a cargo- servicios de orientación, capacitación y acompañamiento, trayectos formativos y de pasantía laboral, seguro y asistencia médica. Fuente de financiamiento: B.I.D. y Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMA REGIONAL DE INSERCIÓN LABORAL PARA LA POBLACIÓN CIEGA: el objetivo de este programa es mejorar la empleabilidad de población con discapacidad visual, a través de acciones de formación dirigidas a este colectivo, el fortalecimiento de las instituciones que éstos conforman y la concientización de la comunidad. El Programa se enmarca en una acción regional emprendida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación ONCE para América latina (FOAL), y su dirección en la república Argentina está a cargo de la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA) y la Unidad para Personas con Discapacidad.

POLÍTICAS PARA MEJORAR LA INTERMEDIACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

PROGRAMA DE MOVILIDAD GEOGRÁFICA: favorece el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo en aquellas regiones del Territorio nacional en que se observa una demanda insatisfecha de mano de obra. El sistema reintegra el gasto de traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales de trabajadores desocupados y sin recursos para afrontar el costo del traslado. Las solicitudes de adhesión al Programa las podrán realizar Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales, entes autárquicos u organizaciones sin fines de lucro.

FUNCIONAMIENTO DE AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS: permiten el funcionamiento de las Agencias de Empleo Privadas y brindan protección a los trabajadores que utilicen sus servicios. Han sido consultadas sobre el tema y se han pronunciado sobre su ratificación la Unión Industrial Argentina y la Confederación General del Trabajo.

RED DE OFICINAS DE EMPLEO SIN FINES DE LUCRO: Dentro de la política de impulso a la conformación de una Red Oficial de Empleo y en el marco del Programa de Asistencia Técnica a las mismas, se estableció un cronograma de plazos para que la totalidad de los beneficiarios de los Programas de Empleo y capacitación sean seleccionados de las oficinas de Empleo habilitadas en las localidades donde se llevarán a cabo los Proyectos

FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO: Se encuentra en plena etapa de ejecución el fortalecimiento de Oficinas de Empleo en cuanto a mobiliario, equipamiento informático, capacitación en utilitarios informáticos y en Gestión.

FOROS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO: Esta iniciativa se enmarca en la decisión de avanzar en procesos de descentralización y mayor protagonismo de los actores locales en el diseño e implementación de sus políticas. En este sentido, los Foros se constituirán en coordinación con estrategias que en igual sentido vienen implementando otras áreas del Gobierno Nacional, Provincial o Municipal. Entre sus funciones específicas, se encuentran la definición de prioridades, necesidades y el relevamiento de los sectores críticos en relación con la demanda de empleo, el suministro de información con el objeto de garantizar la transparencia en la gestión de los Programas de Empleo y Capacitación, y la identificación de oportunidades generadoras de empleo.

COORDINACIÓN PARA EJECUTAR ACCIONES DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN: convenios con Gobiernos Provinciales, Municipales e Instituciones Sociales para la coordinar la ejecución de acciones de Empleo y capacitación en el marco de los Programas “Especial de capacitación” y Desarrollo del empleo local”.

CONSEJOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL: los Consejos de Formación Profesional son entidades multisectoriales de empresarios y trabajadores que tienen por objetivo mejorar la calidad de la formación profesional de una localidad. La creación de estas entidades se basan en experiencias desarrolladas en Canadá, Estados Unidos, Italia y otros países. Actualmente se encuentran operando los Consejos de Formación Profesional de Rosario, Comodoro Rivadavia y Mendoza.

CONSEJO DEL EMPLEO LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO MÍNIMO VITAL Y MOVIL: consensuar las políticas de Empleo y Capacitación con los sectores sociales representados en el mismo.

PROGRAMA INTEGRÁNDONOS PARA INTEGRAR: constituye un Foro de reflexión conformado por el Ministerio de Educación, la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables y organizaciones del tercer Sector, cuyo fin es promover acciones destinadas a fortalecer las relaciones con el sector empresarial y superar las barreras psico-socio-culturales para alcanzar la plena inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, O y Beccaria, L. (2000); "La Distribución del Ingreso y el Nuevo Orden Económico" en Socialis Revista Latinoamericana de Política Social, N° 2, Buenos Aires, Mayo.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): "El Mercado de Trabajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina", en Serie Reformas Económicas N° 28, Naciones Unidas/CEALS, Santiago de Chile.
- Battistini, O. (1995): "Convenios Colectivos y Flexibilidad Laboral: La Negociación por el Poder", en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, (mimeo), Mendoza, Noviembre.
- Beccaria, L. (1993): "Estancamiento y Distribución del Ingreso", en Minujin (edit.), Desigualdad y Exclusión, UNICEF/ Ed. Lozada, Buenos Aires, 1993.
- Beccaria, L. (1991): "Los cambios en la estructura distributiva 1975-1990", en Minujin (comp.), Cuesta Abajo, UNICEF/ Ed. Lozada, Buenos Aires.
- Bour, J. (1995): "Los Cambios en la Oferta de Trabajo" en: El Libro Blanco Sobre el Empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L. C. (1991): "La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, Enero-Junio, N°19.
- Canitrot, A. (1995): "Presentación general", en Libro Blanco Sobre el Empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- CEI (2000): "Argentina: Principales Indicadores Económicos", Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, Junio.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991): "Estrategias Económicas, Intervención del Estado y Regulación de la Fuerza de Trabajo. Argentina 1890-1990", en Estudios de Trabajo, N° 1, Bs.As., ASET, Primer Semestre.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999): "Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en la Reforma Social de los Noventa", en Desarrollo Económico, N° 154, Vol.39, Julio-Septiembre, IDES, Buenos Aires.
- Decibe, S. (2000): "Una reforma estructural y sistémica de la Educación", Asociación de Administradores Gubernamentales, Rev. Aportes Año 7, No. 15, Otoño, 2000, Bs.As.
- Esquivel, V. (1996): "La Flexibilización Laboral en los Tiempos de Reestructuración Económica. Un Estudio sobre las Estrategias de Flexibilización Laboral en Firms Grandes del Sector Industrial", Bs.As., Mimeo, 3° Congreso ASET.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998): "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem", en Desarrollo Económico, N° 148, Vol. 37, Enero-Marzo, IDES, Buenos Aires.
- Falcón, R. (1993): "Políticas Neoliberales y Respuestas Sindicales", en O. Moreno (comp.): Desafíos para el Sindicalismo en la Argentina, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires.
- Fernández, A. (1997): Flexibilización Laboral y Crisis del Sindicalismo, Ed. Espacio, Buenos Aires.
- FIEL (1996): Revista de la Fundación de Investigación Económica Latinoamericana, Marzo, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (1999): "Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienestar. Estimaciones para Argentina", en La Distribución del Ingreso en la Argentina, Reunión 1999 de la Asociación de Bancos de la Argentina, Buenos Aires, Junio.
- Gerchunoff, P. y Machinea, J. L. (1995): "Un Ensayo Sobre la Política Económica Después de la Estabilización" en P. Bustos (comp.): Más Allá de la Estabilidad, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996): "La Política de Liberalización Económica en la Edministración de Menem", en Desarrollo Económico, Nro. 143, Vol. 36, Octubre-Diciembre, IDES, Buenos Aires.
- Grandes, M. y Gerchunoff, P. (1998): "Distribución del Ingreso y Mercado de Trabajo en GBA: 1987 - 1997", en 4to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Noviembre.
- Guasch, L. J. (1996): "Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin America and Caribbean Countries", en Poverty & Inequality, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean. Bogotá, Colombia.

- Llach, J. y Kritz, E. (1997): Un Trabajo para Todos. Empleo y Desempleo en la Argentina, Consejo Empresario Argentino.
- Llach, J. y Montoya, E. y Roldán, F. (1999): Educación para Todos, IERAL, Buenos Aires.
- Marshall, A. (1999): “Exposición”, en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2.
- Minujín, A. y P. Vinocur (1989): “¿Quiénes son los pobres?”, INDEC, Documentos de Trabajo, N° 10, Buenos Aires.
- Montoya, S. Y Mitnik, O. (1995): “Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en Argentina” en Novedades Económicas/ Abril-mayo 1995, Buenos Aires.
- Monza, A. (1993): “La Situación Ocupacional en Argentina. Diagnóstico y Perspectivas” en A. Minujín (comp.): Desigualdad y exclusión, UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- Monza, A. (1995): “Situación Actual y Perspectivas del Mercado de Trabajo en la Argentina,” en El Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, MTSS, Bs.As., Argentina.
- Monza, A. (2000): “El Sector Informal en la Argentina de los ‘90”, en Informalidad y Exclusión Social (Siempro), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2000): Informe Económico (varios números). Subsecretaría de Programación Económica y Regional. Buenos Aires.
- MTySS (1998): Boletín de Estadísticas Laborales (varios números). Secretaría de Empleo. Buenos Aires.
- MTySS (2000): Revista de Trabajo, Año 5, No. 13, Noviembre 2000, Buenos Aires.
- OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000.
- Pessino, C. (1996): “La Anatomía del Desempleo”, Desarrollo Económico, Volumen Especial, Verano.
- Puigrós, A. (2000): “La Educación Básica y Media en la Argentina de comienzos del siglo XXI”, Asociación de Administradores Gubernamentales, Rev. Aportes Año 7, No. 15, Otoño, 2000, Bs.As.
- Salvia A. y Miranda, A. (1998): “La exclusión de los jóvenes en la década del 90”. En Papeles de Población, Año 4, No. 16, abril-junio 1998. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEM. Toluca, México.
- Salvia, A., Persia, J., Zelarayán, J., Austral, R., Tissera, S., Chávez Molina, E. y Herrera Gallo, G. (2000): “Trayectorias Laborales Asistidas. Una Evaluación del Impacto Socio-ocupacional del Seguro de Desempleo (1996-1999)”, en Primeras Jornadas de Políticas Sociales en el Mercosur, Consejo de Profesionales de Sociología, Museo Roca, Bs. As., Junio de 2000.
- Salvia, A. y Tissera, S. (2000): “Heterogeneidad y Precarización de los Hogares Asalariados en la Argentina Durante la Década del 90”, en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico, Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A. (2000): “Condiciones de Vida y Estrategias económicas de los hogares bajo los cambios estructurales. GBA 1990-1999” en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico, Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A.; Philipp, E.; Con, M; Makon A. (2001): “La Dinámica del Mercado de Trabajo en los Noventa. Ejercicios de Desagregación y Agregación”. En Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 2. Aportes Metodológicos y otras Evidencias, Cuadernos del CEPED 5, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A.; Donza E. (2001) “Cambio Estructural y Desigualdad Social. Ejercicios de Simulación sobre la Distribución de los Ingresos 1990-2000.” En Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 2. Aportes Metodológicos y otras Evidencias, Cuadernos del CEPED 5, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- World Bank (1996): Poverty & Inequality, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean, Bogotá, Colombia.
- World Bank (1995): Workers in an Integrating World, World Development Report, World Bank, Oxford University Press.