

Capítulo IX. El derecho al trabajo*

1. Introducción

En este capítulo se analizan los principales defectos e irregularidades que presentan los actuales programas públicos destinados a la creación de empleo. El derecho al trabajo es, quizá, el derecho social más castigado en los años recientes en nuestro país, y es deber del Estado utilizar racionalmente el máximo de los recursos presupuestarios disponibles en pos de garantizar el acceso al empleo. La improvisación, la falta de controles, el clientelismo y el aprovechamiento privado de los esfuerzos públicos, que caracterizan lamentablemente el diseño y la ejecución de las políticas sociales del Estado en esta materia, impiden dedicar con eficacia los ya escasos recursos que se disponen para combatir el desempleo.

2. Programas de empleo y capacitación laboral. Análisis técnico

La Ley Nacional de Empleo¹, además de modificar aspectos de la normativa que regula el contrato de trabajo, incorporó en forma novedosa para Argentina las denominadas “políticas activas y pasivas de empleo”. Las políticas activas, comprenden un conjunto de acciones que promueven esquemas de autogeneración de empleo y contratación directa del personal temporal, esquemas de capacitación y se orientan a generar una intermediación entre la oferta y la demanda laboral, ya sea mediante sistemas de información y asesoramiento, o por medio de la adaptación en

* Informe elaborado por Laura Pautassi, Abogada, Centro de Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP.

1. Ley 24.013 del año 1991.

materia de calificaciones básicas. Las políticas pasivas, por su parte, tienen por objetivo asegurar un ingreso a los desempleados/as o a otros trabajadores/as excluidos del mercado laboral.

El presente informe consiste en un análisis técnico sobre los programas de empleo y de capacitación laboral implementados a partir de la vigencia de la ley 24.013.

3. Programas de empleo

Desde fines de 1992 el Ministerio de Trabajo —a través de la Secretaría de Empleo— puso en marcha una serie de programas focalizados de generación de empleo. Algunos de ellos buscaron otorgar subsidios al sector privado con el objeto de incentivar la generación de nuevos puestos de trabajo y otros intentaron generar empleos a través de la realización de obras de utilidad social pero sin rentabilidad económica directa, con el objetivo de otorgar un monto que permita a los trabajadores desocupados satisfacer sus necesidades básicas.

Desde entonces fue tal el “aluvión” de programas, muchos de los cuales sólo reemplazaban al anterior, que se conformó una suerte de cadena ininterrumpida de programas a los que se les va “ajustando” un par de requisitos, y se les cambia el nombre, pero en esencia tienen un mismo diseño y objetivos similares. A continuación se detallan.

3.1 Programas de empleo transitorio

Programas Intensivos de Trabajo (PIT):

Estos fueron los que primero se implementaron. Su objetivo era brindar ocupación transitoria a desempleados/as para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal. Estaban destinados a trabajadores/as desocupados, inscriptos en la red de servicios de empleo (este requisito nunca se cumplió), preferentemente sin calificación laboral o con las mismas obsoletas. La duración estipulada fue de seis meses con posibilidad de prórroga por otros seis más.

Durante 1993 se ejecutaron proyectos por un monto de 92.342.000 pesos y en 1994 por 89.920.000 pesos. La relación costo-beneficiario se estimó en 2.088 pesos (estimación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante MTySS).

Programa de Asistencia Solidaria (PROAS):

Este programa siguió al anterior. Su duración establecida era de tres a doce meses, durante los cuales se entregaban a cada beneficiario —en concepto de “ayuda económica no remunerativa”— la suma de 200 pesos, más cobertura de salud y seguro de responsabilidad civil.

Durante 1995 los montos erogados fueron de 54.517.500 pesos (aportes del Fondo Nacional de Empleo, en adelante FNE, principalmente y de la Secretaría de Desarrollo Social y las provincias). La relación costo-beneficiario se estimó en 2.189 pesos.

Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO):

Posteriormente se creó este programa que centró su esfuerzo en generar “empleo masivo” por un período de tiempo determinado, la población beneficiaria era la misma que la del programa anterior, y la duración era de tres a doce meses; se otorgaban 200 pesos de ayuda económica a cada beneficiario.

Durante 1995 los montos ejecutados fueron de 20.365.200 pesos y la relación costo-beneficiario de 1.780 pesos.

Programa TRABAJAR:

Este es el único programa que se encuentra vigente. Podemos decir que mantiene los mismos objetivos que el anterior. Se complejizaron los mecanismos de realización de obras públicas, se otorga igual ayuda económica a beneficiarios, y la duración es de tres a seis meses.

La asignación presupuestaria para 1996 fue de 65 millones de pesos y en 1997 el crédito del Banco Mundial fue de 200 millones de pesos.

Este último programa es el único en el que se han realizado algunas acciones de fiscalización, sin embargo los resultados curiosamente no fueron difundidos.

3.2 Programas de interés social

Este tipo de políticas se insertan en la lógica de crear una serie de programas de ejecución descentralizada en organizaciones no gubernamentales o comunitarias sin fines de lucro, pero también, y principalmente, con administraciones municipales. En la mayoría de ellos el objetivo es la realización de obras definidas como “socialmente útiles” por parte de dichas organizaciones. El MTySS aporta la ayuda económica a los beneficiarios/as. En todos estos programas, especialmente los que ya han concluido, la supervisión y evaluación por parte del MTySS fue prácticamente nula. Entre ellos figuran los siguientes.

Programa de servicios comunitarios:

Este es el único que se encuentra vigente.

Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS):

Este programa ya ha concluido y, según datos del MTySS, la relación costo-beneficiario es de 1.210 pesos por cada beneficiario/a.

Para 1994 el monto de presupuesto comprometido fue de 2,4 millones de pesos. La cobertura que alcanzó fue muy limitada: 930 personas.

Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS):

El monto del presupuesto comprometido para 1994 fue de 3.656.500 pesos y para 1995 fue de 3 millones de pesos. La relación costo-beneficiario fue calculada por el MTySS en 1.920 pesos para contratos de seis meses. La cobertura estimada fue de un máximo de 5 mil personas (30 mil sueldos por semestre), aunque en 1995 cubrió a 6.043 personas.

Programa ASISTIR:

El monto ejecutado en el programa alcanzó los 6.500.000 pesos, aproximadamente, con una cobertura de 32 mil beneficiarios/as.

3.3 Programas de empleo privado

Uno de los programas de empleo privado es el denominado FORESTAR, que tiene por objetivo “incentivar la ocupación transitoria de

trabajadores desocupados en proyectos forestales realizados por productores del sector privado, y alentar la contratación posterior de dichos trabajadores. El MTySS otorga una ayuda económica no remunerativa a los beneficiarios (desocupados) de 200 pesos mensuales y la cobertura de un seguro de responsabilidad civil. Los organismos ejecutores deberán otorgar la cobertura en salud. No existe el compromiso por parte de las empresas para contratar posteriormente a los beneficiarios. El costo estimado por la Dirección Nacional de Empleo es de 600 pesos por beneficiario.

4. Programas de formación y capacitación laboral

4.1 Programas financiados por organismos internacionales

Dentro de esta categoría encontramos el *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)*, integrado por cuatro componentes: Proyecto Joven, Micro, Imagen y Fortalecimiento Institucional de las Oficinas de Empleo. El financiamiento proviene de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 350 millones de pesos para la primera etapa (cuatro años) y en 1997 se renovó por igual monto.

Proyecto Joven:

Este proyecto aspira a capacitar a 200 mil jóvenes de ambos sexos en el lapso de cuatro años, para la búsqueda de su primer empleo. El nivel de calificación al que acceden es al de semicalificado. La lógica consiste en la contratación de cursos a Instituciones de Capacitación (ICAP) a través del mecanismo de licitación pública internacional. Estas instituciones pueden ser públicas (universidades, escuelas técnicas, etc.) o privadas.

Desde 1993 a 1996 fueron cinco los llamados de licitación, adjudicándose en total 3.503 cursos de capacitación, por un monto total de 89.265.125 pesos².

2. En lo que sigue se utilizó como fuente: PARP, MTySS, *Secretaría de Empleo y Formación Profesional: Estado de Ejecución de los proyectos*, Buenos Aires, abril 1996.

Los beneficiarios/as son jóvenes entre 16 a 24 años de edad, subocupados, inactivos o desempleados/as, de bajos recursos, con nivel de instrucción no superior a secundario incompleto y sin experiencia laboral previa.

Este es uno de los pocos proyectos que realiza un seguimiento de los beneficiarios/as hasta 18 meses de finalizado el curso, con el objetivo de evaluar los impactos del programa –especialmente la inserción ocupacional de los beneficiarios/as–. Sin embargo, no se ha dado a conocer la evaluación completa. En los datos difundidos por el MTySS, resulta sumamente llamativo que sobre una muestra de 33.611 beneficiarios el 55% corresponde a desocupados/as con experiencia, en tanto el objetivo del programa es dar inserción ocupacional “para primer empleo”. Le sigue un 19% de desocupados/as sin experiencia. Asimismo, si se analizan los grupos de edad, que se han admitido, un grupo importante de beneficiarios/as son mayores de 24 años, representando un porcentaje total de 28,5%, mientras que el grupo comprendido entre los 16 a 24 años representa el 71,2%. En otros términos, aproximadamente un 30% de la muestra analizada contempla a “no jóvenes”³.

Proyecto Imagen:

Este componente está destinado hacia la búsqueda de empleo por parte de desocupados/as –personas mayores de 16 años– tanto del sector público o privado. También se convoca a los desocupados/as beneficiarios del seguro por desempleo, a los egresados del proyecto Joven, y “a todos aquellos que estén próximos a enfrentar la pérdida de su empleo, por efecto de los procesos de reestructuración de sus empresas”. Se ofrecen cursos cortos –cada uno de 18 horas– destinados a dar orientación gratuita para la inserción ocupacional.

3. Fuente: PARP, MTySS, 1996.

4.2 Programas de formación profesional financiados por el Fondo Nacional de Empleo

Programa Emprender:

Define como actividades de "capacitación inicial" a las actividades realizadas en el puesto de trabajo y/o fuera de él, previas a la contratación laboral de los beneficiarios/as. Las empresas sólo pueden incorporar como beneficiarios/as del programa a quienes tengan intención de incorporar los para ocupar los nuevos puestos de trabajo. El número máximo de beneficiarios/as a incorporar deberá ser equivalente al número de potenciales trabajadores/as a incorporar con motivo del aumento previsto en la planta de personal. Para la ejecución de este programa se presupuestaron unos 5 millones provenientes de la Línea de Formación Profesional, del Fondo Nacional de Empleo, pero sólo se ejecutaron –hasta finales de 1996– 1.800.000 pesos, de los cuales el 58,6%, es decir, 1.054.800 fueron asignados a FIAT Auto Argentina S.A.

5. Consideraciones finales

En la secuencia de los programas de empleo –salvo el programa Trabajar que lo hizo parcialmente– no se realizó un control efectivo de la contratación de los trabajadores/as, como tampoco de la efectiva prestación de servicios, ya que según los responsables del MTySS, no se contaba con infraestructura adecuada. Se registraron errores en la liquidación de los sueldos, y en algunos casos se presentaron irregularidades en la efectiva percepción de las remuneraciones de algunos trabajadores/as y demoras en el envío de los fondos comprometidos por el MTySS. También se produjeron demoras en el depósito de aportes y contribuciones por parte del Estado nacional. Por ello, a partir de 1994, se implementó el sistema de pago directo a los beneficiarios/as por correo y administrado por el ANSES. En otros términos, los PIT fueron utilizados como una herramienta de clientelismo municipal. Estas características se fueron repitiendo con diferentes nombres –PROAS, PRENO, PROEDIS– que buscaban dar ocupación a desempleados/as por razones climáticas o por

desempleo estructural en las provincias más afectadas. Sin embargo, no se pudo mantener esta “focalización” ya que ni en relación con el nivel socioeconómico, ni educativo se logró respetar dichos criterios.

El aumento del clientelismo se debió a que la mayoría de los beneficiarios/as se encontraban en relación directa con los organismos ejecutantes (municipios, organizaciones no gubernamentales). En otros casos los proyectos no se pusieron en marcha por no ponerse de acuerdo las fuerzas políticas en la distribución de beneficiarios/as. En todos los casos la responsabilidad principal respecto de los mecanismos de focalización implementados recae en el MTySS, en tanto en el LNE se propuso “crear la red de servicios de empleo” y a varios años aún no se ha logrado, y en su defecto tampoco se buscó reemplazar los mecanismos de selección, con el objetivo de transparentar la selección.

Asimismo, la percepción que queda es que los beneficiarios/as “rotan” de programa en programa, al igual que los organismos participantes (empleo transitorio) o las empresas adherentes (empleo privado, capacitación profesional). La autofocalización se da en función de las empresas (quienes toman a quienes quieren), o de los organismos responsables, ya se trate de municipios o de organismos no gubernamentales, que utilizan estos programas para acciones clientelares o para beneficiar a sus propios empleados municipales. En otros términos, los principales afectados por el problema del desempleo –los trabajadores/as desocupados, no calificados, precarizados– son quienes tienen menores chances de “autoseleccionarse o focalizarse” como beneficiarios/as de estos programas.

Por otra parte, resulta notable que en varios sondeos y evaluaciones realizadas por el MTySS se comprobó que los beneficiarios/as no estaban enterados de que tenían cobertura médica, como tampoco seguros por responsabilidad civil. Es más, en muchos casos ni siquiera sabían que se trataba de un programa de empleo financiado por el MTySS. Asimismo, las altas y bajas de los trabajadores/as eran frecuentes, muchas veces acudían al correo a retirar su ayuda económica (y ya no pertenecían al programa por incumplimiento u otra causal) y la cobraban, mientras que otros no lograban percibir la ayuda económica por la cual efectivamente habían trabajado.

Son numerosas las irregularidades de este tenor que se detectan en estos programas, más allá que los responsables del gobierno se manifiesten

muy preocupados por lograr mejorar el sistema. El principal indicador de ello es el alto costo por beneficiario. Si se observa en perspectiva la “evolución” de los programas de empleo y de formación profesional se puede visualizar que la lógica de funcionamiento es siempre la misma, lo que se ha ido logrando con el transcurso de los distintos programas es “ajustar” los controles, la asistencia técnica y en algunos casos, mejorar los proyectos que presentan los organismos interesados. Ahora bien, el costo unitario de cada programa continúa incrementándose (y en ningún caso se considera el costo de administración de todo la “superestructura” del MTySS, con sus gerencias de empleo, direcciones regionales, etc.), como también se mantienen numerosos problemas de gestión. Además no se conoce todavía, con tantos años de implementación de estas políticas el impacto sobre el desempleo y situación ocupacional de los implicados.

Queda claro que el principal “beneficiario” es el sector privado, que goza no sólo de rebajas en materia de contribuciones a la seguridad social, sino que puede solicitar apoyo “a medida” en materia de formación profesional, pero también en la utilización directa de trabajadores/as en sus tareas productivas y subsidios a la contratación de personal temporal para realizar determinadas tareas. En efecto, las empresas –en especial las grandes– han aprovechado todas las oportunidades que se les presentaron para conseguir subsidios tendientes a reducir costos y, por ende, aumentar su rentabilidad. El caso más paradigmático es la empresa Fiat con el programa Emprender.

En síntesis, no existen prioridades definidas en materia de promoción del empleo –lo hasta aquí analizado da una muestra de ello– como tampoco se sabe a qué grupo de la población se desea beneficiar, y mucho menos se compadece con el alto monto de recursos afectados. La impresión es que la estrategia más clara en materia de programas de empleo y formación profesional consiste en seguir haciendo “más de lo mismo” –o lo mismo mejorado– sin incorporar otro tipo de medidas de verdadera “promoción del empleo”, salvo mayores instancias de control formal durante la implementación de los programas, y continuar beneficiando demandas del sector privado o a las provincias y municipios.

Los programas de capacitación no escapan a esta lógica, en tanto dotan de capacidades y habilidades en algunos casos específicas para un

tipo de empresa, las que con posterioridad a la capacitación tampoco aseguran a los trabajadores un puesto de trabajo. De hecho, muchas empresas utilizan programas del MTySS –como el caso del programa Empezar– para no utilizar la figura de período de prueba y así, de este modo, no pagar el salario básico de convenio.

Otro rasgo a destacar es que la “transitoriedad” de estos programas no es tal, en tanto se van reemplazando permanentemente, con una clara visión “asistencial” del desempleado/a, marginado/a, y no una idea de apoyo a la generación de empleo. De alguna manera, se estaría reubicando gran parte del personal despedido por la reforma del Estado de la administración pública, en una nueva relación “no laboral” o “rotando desempleados” para que no acrecienten las estadísticas, de por sí elevadas⁴.

4. En algunas de las consultas realizadas a los técnicos del MTySS, se inclinan por aceptar la hipótesis de la rotación de desempleados, estimando un índice de rotación por programas de más del 50% de los beneficiarios.