



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Políticas de empleo en la Argentina (1992-1995): una aproximación a la evaluación ex post del Proyecto Joven

Santantonio, Vicente Silvio

1998

Cita APA: Santantonio, V. (1998). Políticas de empleo en la Argentina (1992-1995): una aproximación a la evaluación ex post del Proyecto Joven. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública*

Col. 1502/53

TESIS DE MAESTRÍA

*Dep. G. 2232
SAP*

Políticas de Empleo en la Argentina (1992-1995) Una aproximación a la evaluación ex post del Proyecto Joven

Autor: Lic. Vicente Silvio Santantonio

Tutor: Dr. Julio Neffa

- 1998 -

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA (1992-1995)
UNA APROXIMACION A LA EVALUACION EX-POST DEL PROYECTO JOVEN

Tesis presentada por *Lic. Vicente Silvio Santantonio*
Director de Tesis: *Dr. Julio Neffa*

Noviembre de 1998

INDICE

CAPITULO I

SECCION I " LA SITUACION DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA. EVOLUCION RECIENTE"

A. Modificaciones en la oferta de trabajo	3
B. Modificaciones en la demanda de trabajo	7
C. Características de los desocupados. Algunas variables relevantes para la definición de las políticas de empleo	12

SECCION II "POLITICAS DE EMPLEO: ALCANCES Y CONTENIDOS"

A. Ubicación de la Problemática del empleo	17
B. Políticas activas de empleo. Presentación de instrumentos	20

SECCION III "LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO. CONSIDERACIONES TEORICAS.

A. Los efectos macroeconómicos de las Políticas de Empleo	28
B. Los resultados de las evaluaciones empíricas en los países de la OCDE	36
C. Reflexiones finales	49

SECCION IV "INSTRUMENTOS PARA EVALUAR LAS POLITICAS DE EMPLEO

A. Los efectos macroeconómicos de las políticas de empleo	51
Apéndice	55
B. Tipos de evaluación: Ex-ante y Ex-post	60
C. Metodología para la evaluación del impacto de las políticas de empleo	64
D. La evaluación de las políticas de empleo. Algunos Problemas metodológicos	69

CAPITULO II

SECCION I "LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTIA 1991-1994. ALCANCES Y CONTENIDOS"

A. servicios Públicos de Empleo.....	78
B. Formación Profesional.....	79
C. Medidas destinadas a los jóvenes.....	94
D. Subvenciones a la creación de empleo.....	95

SECCION II "RESULTADOS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA (1991-1994)"

A. Introducción.....	116
B. Políticas de Empleo: Niveles de Ejecución.....	118
C. Resultados de las Políticas Activas.....	121

SECCION III "RESULTADOS DE LAS POLITICAS PASIVAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA (1992-1995): PRESTACIONES POR SEGURO POR DESEMPLEO"

A. Evaluación de las Prestaciones.....	143
B. Perfil de los beneficiarios del seguro de desempleo.....	144

CAPITULO III

INTRODUCCION.....	147
-------------------	-----

SECCION I "EL PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSION PRODUCTIVA (PARP)"

A. Descripción General.....	149
B. Estructura PARP.....	152
C. Componentes del PARP.....	153

SECCION II "PROYECTO JOVEN"

A. Principales actores sociales que participan en el Proyecto.....	160
B. Características de los cursos.....	163
C. Estado de Ejecución del Proyecto Joven.....	166

**SECCION III "ANALISIS DEL DESARROLLO DE LOS CURSOS Y UNA
APROXIMACION A LA EVALUACION EX-POST DEL PROYECTO
JOVEN"**

A. Presentación de los cursos analizados.....	171
B. Evaluación de la gestión de los cursos.....	174
C. Evaluación ex-post de la inserción laboral de los beneficiarios.....	188
D. Reflexiones Finales.....	196
ANEXO I "La supervisión externa del Proyecto Joven".....	199
ANEXO II "Características de las entrevistas realizadas en las EMPAS".....	202
ANEXO III "Metodología empleada para la evaluación ex-ante".....	203

CAPITULO IV

CONCLUSIONES.....	212
-------------------	-----

INTRODUCCION

En este trabajo se desarrollará la problemática de las políticas de empleo, en particular las desarrolladas en la Argentina durante el período 1992-1995. Dada la amplitud y la diversidad de los temas analizados, la tesis se presentará en cuatro capítulos organizados de manera tal que permitan abordarlos partiendo desde un nivel teórico acerca de los efectos macro y microeconómicos de las políticas de empleo, hasta llegar a un trabajo de campo respecto de la inserción laboral de los pasantes de un llamado a licitación del Proyecto Joven.

En el Capítulo I, luego de una enunciación del debate acerca de los factores condicionantes del desempleo, se realizará una enunciación de los diferentes tipos de programas, y sus posibles efectos sobre el mercado de trabajo. Los impactos microeconómicos serán considerados a partir de los trabajos de evaluación realizados en los países de la OCDE, en los que existe una importante experiencia acumulada en la última década.

Los instrumentos para evaluar las políticas de empleo son abordados en el Capítulo II. Aquí se concentrará la atención en las características e implicancias de las diferentes metodologías de evaluación: ex-ante y ex-post. Como forma de aproximación a un tipo de evaluación efectuada para uno de los programas ejecutados en la Argentina, se presenta en el Anexo A, la metodología empleada para la evaluación socioeconómica (ex-ante) del Proyecto Joven.

La enumeración de las políticas de empleo implementadas en la Argentina durante el período 1992-1995, así como los resultados observados en las mismas, se presentan en el Capítulo III. Se hará hincapié en aquellos programas más significativos en términos de ejecución presupuestaria, o en los cambios en la normativa que significaron estímulos significativos para la contratación de trabajadores (PIT, Contratos Promovidos por la Ley de Empleo y Seguro de Desempleo)

En el Capítulo IV se describirán las principales características del Proyecto Joven y del desarrollo de los cursos, a la vez que se presentará una evaluación parcial de su impacto, a partir de entrevistas realizadas sobre la inserción laboral de los pasantes de uno de los llamados a licitación en la Pcia. de Buenos Aires. Por último, se presentan las reflexiones finales, las cuales intentan sintetizar las principales conclusiones arribadas en la tesis.

CAPITULO I

SECCION I

LA SITUACION DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA. EVOLUCION RECIENTE

Desde inicios de la presente década se ha profundizado la crisis del mercado laboral argentino como consecuencia del incremento de la tasa de desocupación abierta, la cual se ubicó en niveles extremadamente altos para países con escasos niveles de protección social al respecto. En este contexto, la problemática del empleo relegó a los demás aspectos del mercado laboral, como la variación de los niveles salariales y la regulación de las relaciones laborales, transformándose, entonces, en una de las principales cuestiones de la agenda pública.

El incremento ininterrumpido desde mayo de 1991 de los niveles de desocupación abierta en el conjunto de los aglomerados urbanos considerados por la Encuesta Permanente de Hogares reflejan la gravedad del problema: la población urbana desocupada pasó de 744 mil en 1991 a 2,06 millones en 1995, registrando un incremento del 178% entre puntas. En cambio, la cantidad de ocupados, en el mismo período, se mantuvo prácticamente constante, mientras que el crecimiento vegetativo de la población urbana alcanzó al 8%.

Las explicaciones sobre la causalidad del problema del desempleo resultan divergentes. Por un lado, algunos autores enfatizan el efecto del incremento de la tasa de actividad y otros factores que repercuten sobre la oferta de trabajo, de manera tal que el incremento del desempleo se explica por el "exceso de oferta". En cambio otros trabajos¹ enfatizan los efectos negativos del proceso de estabilización económico y ajuste estructural establecido a partir de 1991. Aquí se resalta el "estancamiento de

¹ Véase, por ejemplo, L. Becaria y N. López (1996)

la demanda" laboral en procesos de crecimiento económica, y el debilitamiento de la relación producto-empleo, como consecuencia del proceso de reestructuración y apertura de la economía argentina.

Si bien la evolución del mercado de trabajo -en especial el nivel de empleo y/o desempleo- debe ser analizado observando los cambios que han sufrido tanto la demanda como la oferta de trabajo, una primera aproximación a estas dimensiones nos permitirá realizar las observaciones que siguen.

A.Modificaciones en la oferta de trabajo

Como se dijo, desde la aplicación del Plan de Convertibilidad la tasa de desempleo se ha incrementado de manera significativa; este aumento se produjo *vis a vis* un incremento de la Tasa de Actividad en el mismo período. En el quinquenio 1991-1995 se produjo una brecha importante entre el crecimiento de la población urbana y el aumento de la Población Económicamente Activa (PEA). En efecto, mientras que la tasa de crecimiento anual de la población urbana se ubicó en un 1,98%, el incremento anual de la PEA ascendió al 3,11%². Es decir que se registró un importante aumento de la "propensión a trabajar", la cual no fue acompañada por el crecimiento de los puestos de trabajo.

En cuanto a la tasa de actividad, entre 1991 y 1995 se produjo un incremento del 6%, producto principalmente por la mayor participación de las mujeres (+16%), y en menor proporción por los varones (+3%) . Discriminados por sexo y edades

² El incremento de la participación económica de la población se trata de un fenómeno observado a nivel internacional. Según OCDE (1995), la tasa de crecimiento anual de la PEA durante el período 1975-1994 fue del 1,8% en los Estados Unidos, y del 0,6% en la CE. De manera tal, la registrada en Argentina en el período 1991-1995 superó ampliamente dichos registros.

(Cuadro 8), las principales variaciones ocurrieron en la tasa de actividad de los/las menores de 25 años y en las mujeres ubicadas en los grupos de edades de 25 a 49 años y de 50 a 59 años.

Las explicaciones respecto de este comportamiento de la PEA, pueden agruparse en aquellas que resaltan el "efecto precio", el "efecto riqueza" y en las que resaltan la tendencia a la mayor participación de la población femenina como fenómeno secular.

Diversos estudios explican este fenómeno en el hecho de que cada vez hay más personas que pasan a engrosar la PEA por causas vinculadas con el aumento del salario real o por las expectativas favorables de obtención de empleo. Aquí se destaca la importancia del "efecto precio", por el cual se sostiene que cuando los salarios crecen, se incrementa también la participación de los individuos en el mercado de trabajo, ya que resulta más costoso mantenerse fuera del mismo. Este comportamiento indicaría que la tasa de actividad se mueve en el mismo sentido que el ciclo económico (Bour J., 1995).

Sin embargo, otros argumentos también pueden explicar el aumento de la PEA por razones relativamente opuestas a las antedichas, a saber:

- La incorporación cada vez más temprana de jóvenes y la salida a mayor edad de los adultos, como mecanismo para mantener los ingresos familiares.
- La incorporación de un número cada vez mayor de mujeres a la oferta laboral, por las mismas razones económicas y otras de tipo socio-culturales.
- Las migraciones desde zonas rurales hacia las urbanas en busca de mejores oportunidades laborales.

Una explicación de este proceso para el corto plazo puede atribuirse a partir del efectos "riqueza" como principal factor de explicación de los incrementos observados en las tasas de actividad en los últimos años. En esta aproximación, el aumento de la tasa de actividad se explicaría por caídas en la riqueza y en los ingresos no laborales

de la población, dando lugar al "trabajador adicional" que ingresa al mercado de trabajo para intentar mantener los ingresos familiares. Este correspondería a la categoría de "no jefes", principalmente de sexo femenino. Esta hipótesis se encontraría justificada por el significativo crecimiento de la tasa de actividad de las mujeres en edades centrales, tal como se mencionó anteriormente.

Sin embargo, si se evalúa un período más prolongado de tiempo, la elevación de la tasa de actividad femenina durante el período 1991-1995 puede ser entendida, también, como una instancia de un proceso histórico de mayor amplitud temporal³. Además, el nivel de la participación económica femenina debe considerarse relativamente bajo en Argentina en relación con el grado de desarrollo del país y con sus modalidades culturales (Monza, 1995).

Estos datos indicarían que la elevación de la tasa de participación económica femenina en la Argentina, responde a un proceso secular, de carácter sostenido, potencializado por la necesidad coyuntural de los núcleos familiares de contar con "trabajadores adicionales" frente a la disminución de sus ingresos. Esta explicación enfatiza el efecto "riqueza" como principal determinante de los incrementos observados en la tasa de actividad en los últimos años. Este aumento en la tasa de actividad se explica por disminuciones en la riqueza, las que inducen a la incorporación del trabajador adicional, quien ingresa al mercado de trabajo para intentar mantener los ingresos familiares (Bour, 1995).

En síntesis, el significativo crecimiento de la oferta de trabajo, superior al registrado en la década anterior, explica en parte el aumento durante el período analizado de los niveles de desocupación abierta registrados. Al respecto, el cálculo del "desempleo oculto"⁴ intenta cuantificar el efecto del incremento de la tasa de

³ Tal como se plantea en Monza (1995), entre abril de 1983 y el mismo mes de 1987 la tasa de actividad de mujeres entre 15-64 años había crecido un 19%.

⁴ Este indicador se refiere "al fenómeno de las personas que se retiran de la PEA por razones vinculadas con el estado del mercado laboral, expresando un potencial de fuerza de

actividad respecto del aumento de la tasa de desocupación abierta (Cuadro 10). Sin embargo, considerando el supuesto extremo (e irreal) de crecimiento nulo de la tasa de actividad, la tasa de desempleo total habría pasado del 13,5% en 1991 al 18,7% en 1995, con lo cual la explicación por el "lado de la oferta" resulta insuficiente.

B. Modificaciones en la demanda de trabajo

El proceso de cambio estructural de la economía argentina iniciado a partir del Plan de Convertibilidad ha significado una fuerte transformación de su funcionamiento, la que indujo a un inédito crecimiento de la productividad tanto en los sectores que comercian con el exterior (transables) como en los no transables, que al ser mayor que el crecimiento del producto, favoreció la caída del nivel del empleo. A su vez, la reforma del estado y la privatización de empresas públicas incidieron negativamente (con el mismo sentido) sobre el volumen de ocupación.

Considerando el crecimiento de la productividad global de la economía, entre 1991 y 1995 se produjo un incremento de la productividad empleo del 5,1% anual y 21,9% acumulado, lo que revirtió la tendencia decreciente observada en la década anterior (Cuadro 7). Los principales incrementos se registraron en el sector industrial y en construcciones, aunque el primero manifestó un importante crecimiento del componente importado.

Varios autores plantean⁵ que el aumento de la productividad obedeció, en

trabajo susceptible de regresar cuando aquél cambie. Afecta principalmente a los desocupados que han dejado de buscar trabajo en forma activa" (MTSS, 1997). La estimación realizada por el MTSS parte de la mayor tasa de actividad de la serie, lo que supone un crecimiento nulo de la misma. Este supuesto implícito resulta demasiado restrictivo, ya que debiera considerar una tasa de crecimiento de la tasa de actividad de largo plazo, dado que este es un fenómeno secular e irreversible.

⁵ Véase, por ejemplo, Cetrángolo O. (1995)

parte, a una estrategia defensiva desarrollada por las empresas para hacer frente a la especial configuración de precios relativos que se ha ido conformado durante los últimos años.

Es decir, el mayor grado de apertura, junto con la fijación del tipo de cambio, obligó a las empresas industriales a adoptar estrategias de racionalización: cierres de plantas, de líneas productivas, despidos de personal, recorte de gastos, venta de inmuebles, oficinas, etc., para poder alcanzar una tasa de rentabilidad acorde con la evolución de los precios relativos de la economía⁶.

Según las estimaciones realizadas por Kacef (1994), en la industria manufacturera, entre 1991 y 1993, se produjo una caída del empleo del 7,5%, y como se dijo, se verificó la mayor incidencia en los sectores transables.

Rozemberg y Goldín (1994), enfatizan sobre el comportamiento heterogéneo que ha mantenido el empleo industrial en los últimos años. En general, y aún en actividades que registraron altas tasas de crecimiento, éste ha disminuido notoriamente; aunque si bien en algunas ramas -con menor representatividad- el nivel de empleo se ha incrementado.

Teniendo en cuenta el comportamiento del mercado interno y el grado de apertura comercial, según el citado estudio, las actividades industriales pueden reagruparse en 3 bloques de acuerdo al comportamiento del empleo:

1. Ramas que expulsaron mano de obra pero que aumentaron su producción (debido a la relación de precios internos desfavorable): *Bebidas, tabaco, calzados, productos de madera, refinerías de petróleo, productos de caucho, objetos de barro, loza y porcelana, productos de vidrio, industrias básicas de metales no ferrosos,*

⁶La estructura arancelaria argentina disminuyó fuertemente a partir de 1989; desde un arancel nominal promedio (incluida la tasa de estadística) superior al 30% hacia fines de 1989, a un valor del 12,9% en junio de 1995 (E. Lifschitz, E. Armengol, 1995).

maquinarias y aparatos eléctricos, equipos, instrumentos de medida, fotográficos y de óptica (de elevada significación en términos relativos con respecto al total de ocupación en la industria manufacturera).

2. Ramas que expulsaron mano de obra y además contrajeron su producción (debido a las razones antedichas derivadas de la baja de aranceles): *Textiles, confecciones, papel y sus productos, sustancias químicas, hierro y acero y maquinaria no eléctrica* (de relativa importancia cuantitativa).

3. Ramas que aumentaron su plantel y paralelamente también incrementaron la producción de sus plantas (debido preponderantemente al crecimiento del consumo interno): *Productos alimenticios, imprenta y editoriales, algunos químicos, minerales no metálicos y material de transporte* (con escasa significación en términos relativos de niveles de ocupación).

Según varios autores (Fanelli J., Kacef O, y Machinea J., 1994), otro factor importante a tener en cuenta es el encarecimiento relativo del factor trabajo respecto del capital, lo que habría favorecido aún mas la incorporación de nuevas tecnologías con efectos adversos sobre el empleo. En dicho trabajo se estima que entre 1990 y diciembre de 1993 la participación de los costos salariales en el precio final creció un 19% en los sectores productores de bienes no comercializables y un 60% en los comercializables. Si bien este argumento debería relativizarse a partir de los cambios ocurridos en la legislación laboral, ha de ser relevante al momento de evaluar planes de inversión y de reconversión tecnológica, favoreciendo aún mas el descenso del nivel de ocupación.

La contracara de este proceso fue el debilitamiento del nexo entre crecimiento económico y mayor empleo, con lo cual se limitan las posibilidades de regresar en el corto plazo a los niveles de desempleo anteriores al Plan de Convertibilidad.

En efecto, en los últimos años se produjo una fuerte caída de la elasticidad empleo respecto de los valores observados en las últimas tres décadas. En el

período 1960-1980, según Montuschi (1994), la (LY) total de la economía argentina se ubicaba en el 0,36%, verificándose un fuerte crecimiento de los servicios en detrimento del sector industrial. En cambio, si se analiza el período 1990-1995, en el que se verifica una alta tasa de crecimiento del producto (5,2% anual), la elasticidad empleo-producto cayó de manera singular: se ubicó en un 0,11%, lo que significó un incremento del empleo de sólo el 0,57% anual (2,8% entre puntas)⁷.

Por su parte, el proceso de reforma del estado: la racionalización, la desaparición y la privatización de áreas del aparato burocrático y productivo, tanto en la administración pública, como en las empresas públicas y los organismos descentralizados, ha contribuido a incrementar los problemas de empleo. Sin embargo, tal como plantean L. Becaria y N. López (1996), este factor resulta poco significativo respecto del incremento total del desempleo durante el período 1991-1995, representando sólo el 10% del aumento de la desocupación registrada por la EPH.

En resumen, el estancamiento de la creación de puestos de trabajos en un contexto de cambio estructural y fuerte crecimiento de la productividad del trabajo, explicaría en gran medida el aumento de los niveles de desempleo observados en el período, situación que se vio agravada por las variaciones observadas en la tasa de actividad, principalmente de los jóvenes y mujeres. Es plausible pensar que dichos factores se retroalimentasen negativamente, de forma tal que el incremento del desempleo -o el de la potencialidad de estarlo- indujo a un incremento de la participación de los "trabajadores adicionales", lo que afectó negativamente sobre

⁷ Si se lo comparara con lo ocurrido durante la última década (1986-1995), en la que se verificó una combinación de periodos de crecimiento y descenso del producto, los resultados serían aún más contrastantes. Para la década, la elasticidad empleo fue del 0,49%, el crecimiento del PBI alcanzó al 2,2% anual, y el aumento del empleo fue del 0,11% anual. Estos valores indican que, si bien el crecimiento de la economía fue menos sostenido que a partir de 1990, la absorción de empleo fue mayor, producto de un comportamiento más dinámico de la demanda de mano de obra.

la tasa de desocupación.

La posibilidad de un aumento sostenido de la elasticidad-empleo durante los próximos años resulta poco probable, dado que implica volver a patrones de absorción de empleo difícilmente sostenibles en un contexto en el que, tal como plantea Monza, predominan los siguientes factores:

"- Vinculados con la apertura externa, la experiencia internacional indica que existen presiones muy fuertes para mejorar la competitividad. Desde una perspectiva de largo plazo, el desafío pasa centralmente no tanto por el costo de los factores de la producción, como por la eficiencia de su combinación productiva. En tal caso, la competitividad se expresa en un aumento sostenido de la productividad y con ello, en un cierto debilitamiento de la capacidad de generar empleo aun cuando se verifiquen condiciones de alto dinamismo productivo.

- Al margen de la apertura externa y de la consiguiente necesidad de un aumento sostenido de la competitividad internacional en las actividades productoras de comercializables, cabría esperar que se mantengan en el futuro, y aún que se acentúen, los procesos de reconversión sectoriales, alcanzando al conjunto del tejido productivo. Dadas las numerosas distorsiones preexistentes, el atraso tecnológico relativo del país, las nuevas reglas de juego económicas y la dinamización operada en las últimas dos décadas en materia de tecnología en el nivel mundial, la reconversión de sectores productivos estaría acompañada por un debilitamiento de su demanda laboral, según lo indica fehacientemente la experiencia de otros países.

- Tampoco cabe esperar un comportamiento expansivo de la demanda laboral desde el lado del empleo público. Por su parte, nada indicaría que la reducción del empleo público nacional verificado en los últimos años pudiera revertirse, si se atiende a la nueva modalidad general de funcionamiento y a la necesidad de preservar el equilibrio fiscal. Por su parte, el tradicional dinamismo del empleo público municipal se habría ya reducido, y no se descarta una paulatina reducción del mismo en

función de las necesidades de equilibrio presupuestario establecido para los municipios de la provincia de Buenos Aires" (Monza A., 1995).

C. Caracterización de los desocupados. Algunas variables relevantes para la definición de las políticas de empleo.

1. Desempleo, sexo y edad

Discriminadas por sexo, la población menor de 25 años registró, durante el periodo analizado, los niveles de desocupación más altos. En 1991 el desempleo abierto de los jóvenes era de 14,3%, ubicándose en 1995 en el 31,7%. Si bien registran los valores absolutos mayores entre los diferentes grupos etarios, la participación del desempleo juvenil sobre el total refleja un leve descenso, mientras que se produjo un crecimiento de la participación del resto de la población. Así, en la onda octubre de 1995 la población de 25 a 49 años representó el 43,6% de los desocupados, superando la participación relativa de los menores de 25 años (39,4%). A su vez, el incremento relativo de la tasa de actividad de los jóvenes pasó del 20,1% del total en junio de 1991, a 22,6% en mayo de 1995, lo cual indicaría que se produjo un agravamiento absoluto, pero no relativo de los problemas de empleo de los jóvenes.

En cambio, el mayor incremento de la tasa de desocupación se observó entre los mayores de 50 años, en particular las mujeres (Cuadro 13). En mayo de 1995 la participación de las mujeres sobre la población desocupada era del 45,6%, mientras que su participación sobre la PEA significaba el 39,1%, reflejando una desventaja en su inserción en el mercado laboral respecto de los hombres. Entre ellas, las de 50 a 59 años evidenciaron la peor performance: al igual que los jóvenes registraron los mayores incrementos de la tasa de actividad, pero a diferencia de estos, también sufrieron los más altos incrementos en los niveles de desocupación.

Es decir que en un contexto de fuerte aumento de la desocupación, se produjo un deterioro de la situación de las mujeres, en particular las mayores de 50 años, mientras que los jóvenes siguieron reflejando los más altos niveles de desempleo, siendo algo menor la brecha respecto de la población desocupada.

2. Desempleo y calificación profesional

Entre los diferentes diagnósticos acerca de las causas del desempleo, y las políticas que se ejecutan a partir de ellas, diversas interpretaciones acentúan la ausencia de convergencia entre la oferta y la demanda de trabajo de las diferentes categorías de mano de obra. Tal como plantea la OIT (1997) para los países de la OCDE, "es difícil atribuir este fenómeno a una nueva preferencia de la demanda de mano de obra para unas calificaciones más altas, porque en tal caso el aumento del desempleo de los no calificados tendría que haber ido unido a una escasez real de personal calificado, lo cual no parece haber ocurrido, puesto que se ha observado también un aumento del desempleo de trabajadores calificados".

En Argentina durante el período analizado tampoco se verificaron incrementos relativos de la participación de los no calificados sobre el total de los desempleados. Si se utiliza el nivel de instrucción educacional como variable "proxy" de la calificación, se observa en 1995 una distribución similar de los desocupados respecto de 1991: 11,4% con primaria incompleta, 55,6% con secundaria incompleta y 33% secundaria completa y más (Cuadro 12). Es posible suponer que en el futuro, en el marco de un elevado desempleo, se incrementen los requisitos educacionales para acceder a las vacantes, lo que llevaría a disminuir la demanda de trabajo de los menos calificados.

Sin embargo si se compara el nivel de calificación de los ocupados entre octubre de 1991 y 1995, se observa un modesto pero generalizado incremento relativo de las operaciones no calificadas, acompañado de disminución en aquellas ocupaciones que desempeñan trabajos de calificación operativa y técnica. Por su parte, se registró un significativo incremento de la participación de las ocupaciones

de nivel científico-profesional⁸.

Tal como se indica en un estudio del INDEC (1997) sobre el perfil ocupacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el primer quinquenio de la década se indicarían las siguientes tendencias:

⁸Según el Clasificador Nacional de Ocupaciones, los niveles de calificación que expresan la complejidad del trabajo realizado son los siguientes:

Ocupaciones de calificación científico-profesional: Son las ocupaciones en las que los objetos e instrumentos que se utilizan y por las actividades fundamentalmente múltiples, diversas y de secuencia cambiante y/o innovadoras que se realizan, requieren de conocimientos teóricos de orden general y específico acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las leyes y reglas que rigen los procesos de trabajo, adquiridos por capacitación formal específica y eventualmente por experiencia laboral equivalente.

Ocupaciones de calificación técnica: Son las ocupaciones en las que por los objetos e instrumentos que se utilizan (generalmente maquinaria o equipos complejos y/o procesos intelectuales) y por las actividades generalmente múltiples y diversas que se realizan, requieren de ciertas habilidades manipulativas y de conocimientos teóricos de orden específico acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las reglas específicas que rigen los procesos de trabajo involucrados, adquiridos por capacitación formal específica y/o experiencia laboral equivalente.

Ocupaciones de calificación operativa: Son las ocupaciones en las que por los objetos e instrumentos que se utilizan (generalmente herramientas y/o maquinaria o equipo de cierta complejidad) y por la variedad de tareas operativas que se realizan, requieren de habilidades manipulativas, de atención y rapidez y de ciertos conocimientos específicos acerca de las propiedades de los medios utilizados, adquiridos por capacitación previa específica y/o experiencia laboral equivalente.

Ocupaciones no calificadas: Son las ocupaciones en las que por los objetos o instrumentos que se utilizan (generalmente objetos e instrumentos simples o el propio cuerpo del trabajador) y porque las tareas que se realizan son pocas y homogéneas, no se requieren de habilidades o conocimientos previos para su ejercicio.

- Tendencia a la concentración en las ocupaciones de servicios, especialmente en las de circulación, por pérdida relativa del empleo industrial, en especial en el Conurbano Bonaerense.

- Incremento leve del trabajo no calificado, especialmente entre las mujeres. Lo que significaría una mayor tendencia hacia la polarización de la calificación femenina (disminución en las calificaciones técnicas y operativas y aumento en la calificación profesional).

- Incremento relativo de las ocupaciones tecnológicas, especialmente dado por el aumento de los operadores de maquinarias y equipos.

De esta forma, si bien las menores acreditaciones educativas repercuten negativamente sobre los ingresos y las posibilidades de empleo de los trabajadores, en el corto plazo los problemas de calificación de la mano de obra no parecen ser relevantes para explicar el incremento de los niveles de desocupación. Los diagnósticos que se realicen sobre este tema serán fundamentales para la asignación de recursos y selección de las políticas de empleo.

3. Duración de la desocupación

Los desocupados de larga duración, identificados como aquellos que permanecen en el mercado de trabajo desocupados por más de 12 meses, constituyen aún un segmento reducido respecto del total de los desocupados. No obstante, se produjo un crecimiento significativo en los últimos años: en 1991 representaban el 5,1% del total, pasando en 1995 a 6,9%⁹. Si se consideran las

⁹ Los niveles de desempleo de larga duración se ubican muy por debajo de los registrados en la mayoría de los países de la OCDE. En la CE su incidencia alcanza aproximadamente al 40% del total de los desocupados, si bien estos niveles se encuentran relacionados con la existencia de sistemas de seguridad social que afectan negativamente sobre la búsqueda de empleo. En cambio, en los Estados Unidos, los desocupados de larga

diferentes intensidades de desempleo (Cuadro 12). se observa un crecimiento de su duración media, debido al crecimiento relativo de la participación de los desocupados de seis meses y más. En parte, el incremento de la tasa de actividad y la incorporación de nuevos trabajadores relativizó el aumento de la duración media del desempleo.

A la hora de la definición de las políticas de empleo se deberá considerar la duración del desempleo y sus tendencias futuras. Existe suficiente evidencia sobre el efecto "estigmatizante" y desmotivador del desempleo de largo plazo (OCDE, 1993a), marginalizando el acceso de estos desocupados en el mercado de trabajo. Si el objetivo del estado es mejorar la situación relativa de estos trabajadores, la evidencia internacional indicaría que algunos instrumentos de política (programas de capacitación y subsidios en el sector privado) mejoraran la inserción de estos trabajadores, más que reducir los niveles generales de desocupación.

duración representaban sólo el 6,3% en 1991, niveles similares a los de Argentina.

SECCION II

POLITICAS DE EMPLEO: ALCANCES Y CONTENIDOS

A. Ubicación de la problemática del empleo

La definición y el alcance de las distintas políticas de empleo que implementan los Estados generalmente se corresponden con los diagnósticos acerca de la situación del mercado de trabajo y las causas del desempleo. De allí que estas interpretaciones preceden y condicionan la elección de los instrumentos de estas políticas de empleo¹⁰.

En relación al desempleo, surge el interrogante de si se trata de un problema originado en el comportamiento del mercado de trabajo o en factores externos al mismo. Expresado de otra manera, en qué medida el nivel de desempleo responde a factores vinculados con el precio, la capacitación y el marco regulatorio de la fuerza de trabajo, o a las variaciones en el nivel de actividad u otras variables macroeconómicas.

En los últimos años, especialmente a partir de la expansión del desempleo

¹⁰Cabe aclarar que en esta investigación se plantea una interpretación económica del problema del empleo en el ámbito del mercado de trabajo. Sin embargo, existen algunos enfoques que desde la sociología del trabajo enfatizan la explicación del trabajo ya no a partir de situaciones estructurales, sino que se pone el acento en los "sistemas ocupacionales". En éstos las conductas se modelan en función de los sistemas de promoción, más que en relación a los sistemas de trabajo (P. Tripier, 1995). Desde esta óptica, en vez de partir del "trabajo" resulta más apropiado analizar las trayectorias de los "empleos", y de los sistemas ocupacionales existentes (o potenciales) en el mercado.

en los países de la OCDE, se ha producido una cierta "autonomización" en la definición de las políticas de empleo en relación a las opciones de política económica: los instrumentos y dispositivos incluidos en las políticas utilizadas por los Estados se han orientado preferentemente hacia las variables (microeconómicas) propias del mercado de trabajo, como si éste fuera el único ámbito en el que se definen los puestos de trabajo, en detrimento de aquellas medidas (macroeconómicas) que puedan afectar la demanda agregada y la estructura productiva de las diversas economías nacionales.

De esta manera se privilegian las interpretaciones de tipo neoclásico, en las que se hace hincapié en los factores microeconómicos, para los cuales el desempleo surge sólo como consecuencia de problemas de precios relativos, falta de adecuación de la oferta a la demanda de trabajo (job matching), o debido a rigideces institucionales que perturban los mecanismos de mercado.

Según este enfoque los incrementos en la relación de precios relativos del trabajo respecto del capital afectan negativamente al nivel de empleo¹¹; si bien este

¹¹ Si se utiliza el modelo de minimización de costos y partiendo de una función de producción CES, con rendimientos constantes a escala, la condición de equilibrio de igualación de los precios relativos de los factores productivos y de su tasa marginal de sustitución proporciona el modelo de absorción de empleo:

$$\ln L = b_0 + b_1 \ln c/w + b_2 \ln K$$

en que c es el costo unitario del factor capital. Si la función de producción CES es $Y = \gamma [\delta K^{-\rho} + (1-\delta)L^{-\rho}]^{-1/\rho}$, entonces los parámetros de la expresión tienen la siguiente interpretación: a) b_1 es la elasticidad de sustitución entre factores, b) b_2 tiene valor unitario y c) b_0 es igual a la expresión $\ln \frac{1-\delta}{\delta}$.

La interpretación económica de la expresión (1) indica que la relación de precios relativos de los factores de la producción c/w , afecta positivamente al nivel de empleo; es decir, a menor costo laboral o menor costo del capital aumenta el nivel de utilización de la mano de obra. El impacto de la relación c/w es filtrado a través de la elasticidad de

efecto dependerá en última instancia del nivel de la elasticidad de sustitución entre los factores.

De allí que aparezcan instrumentos de política de empleo que implican una reducción de los costos laborales de las empresas como medidas de generación de empleos (en nuestro país, la reducción de aportes patronales a partir del Pacto Federal Fiscal constituye el ejemplo más representativo de este tipo de interpretaciones), o modificaciones en la regulación de las relaciones laborales que permitan una reducción de los costos asumidos por las empresas. Por su parte, la falta de adecuación de la oferta de trabajo a los requerimientos de calificación de las empresas constituye otro factor endógeno al mercado de trabajo, el cual requiere de programas de capacitación y reconversión laboral.

De esta manera, se han dejado de lado otro tipo de enfoques que podríamos denominar "holísticos o macroeconómicos". En estos últimos, en la definición del nivel de empleo ocupan un lugar central las explicaciones que se apoyan en la insuficiencia de la demanda efectiva y otras razones macroeconómicas. Aquí la explicación del desempleo se debe ubicar entre las variables externas al mercado de trabajo; y en consecuencia, la misma característica poseen las políticas para afrontarlo. En lugar de focalizar en políticas de empleo, se prefieren - por ejemplo- las políticas anticíclicas de mantenimiento de la demanda, como instrumento eficaz para la reducción del desempleo.

Una visión intermedia puede encontrarse en los modelos macroeconómicos propuestos por la escuela del desequilibrio (J.P. Benassy, 1984 y E. Malinvaud, 1980), en los que se plantea la posibilidad de coexistencia de situaciones tanto de desempleo "keynesiano" como "neoclásico". Es decir, aquí también interesan los aspectos del "lado de la oferta", y se destaca la necesidad de realizar diagnósticos

sustitución, este efecto se incrementará a mayores valores de σ ; sin embargo para valores de σ cercanos a 0, cambios en los precios relativos de los factores no producirán ningún cambio en el nivel de empleo (P. Meller, 1979)

correctos a la hora de pensar en la implementación de políticas: tanto las que hacen hincapié en la reducción de los costos laborales, como las de relanzamiento o apoyo de la demanda, según sea el caso.

En este sentido, resulta necesario identificar el horizonte temporal en el que se aplican las políticas de empleo. En el corto plazo, resulta poco probable que las políticas que tienden a disminuir el precio relativo del trabajo tengan un efecto estimulador sobre el empleo, ya que se requiere de una alta elasticidad de sustitución capital-trabajo e innumerables posibilidades de selección de técnicas. Estos mecanismos de sustitución, parecen ser más efectivos en el mediano y el largo plazo. En cambio, las políticas de corte keynesiano aparecen como más efectivas en el corto plazo, si bien pueden afectar la competitividad vía "costos" y el dinamismo de las exportaciones en el largo plazo.

Resulta necesario destacar que este debate condiciona la extensión y el contenido de las políticas de empleo. Estas últimas, si bien pueden evaluarse como objetos de análisis con entidad propia, carecen de autonomía absoluta por estar condicionadas a los objetivos y procedimientos de la política macroeconómica global (Canitrot, 1995).

B. Políticas activas de empleo Presentación de instrumentos.

Tal como se la concibe, la política activa de empleo consiste en programas, medidas e instrumentos de política económica aplicados para generar una disminución del nivel de desocupación. En función de sus características se pueden clasificar en políticas que afectan la demanda, la oferta de trabajo, o de organización del mercado de trabajo (puesta en relación de la demanda y la oferta). Al interior de estas categorías, se presentan los siguientes grupos de instrumentos:

1. Políticas de demanda

a) Políticas de flexibilización laboral

Dentro de esta clasificación se incluyen generalmente todas aquellas medidas de flexibilización interna y externa que tienden a disminuir los costos de reclutamiento y extinción de los contratos de trabajo, la flexibilización del tiempo de trabajo, la extensión del empleo a tiempo parcial, y diversas disposiciones que permitan una utilización más "competitiva" de la fuerza de trabajo.

Estas medidas surgen de diagnósticos que hacen hincapié en los factores microeconómicos, para los cuales el desempleo surge como consecuencia de problemas de precios relativos, falta de adecuación de la oferta a la demanda de trabajo (job matching), o debido a rigideces institucionales que perturban los mecanismos de mercado.

Según este enfoque, los incrementos en la relación de precios relativos del trabajo respecto del capital afectan negativamente al nivel de empleo, si bien este efecto dependerá, en última instancia, del nivel de la elasticidad de sustitución entre los factores.

Sin embargo, como señala Boyer "...las estrategias de flexibilización defensiva por medio de la austeridad salarial - atenuación de las obligaciones jurídicas del contrato de trabajo o aún debilitamiento de los sindicatos - no han producido los resultados esperados en materia de creación de empleos. Comparaciones internacionales muestran que no son los países caracterizados por los salarios más bajos y/o más competitivos los que han acrecentado sus partes de mercado a escala internacional" (Boyer-Durand, 1993)

Para el caso argentino, las políticas de flexibilización externa aparecen como poco eficaces, y muchas veces contraproducentes, debido a que sus causas son más profundas -y exceden- los problemas referidos a la "rigidez" del mercado de

trabajo; el aumento de las tasas de desempleo desde fines de los '80, no se condice con los efectos esperados a partir de la implementación de ciertas políticas de flexibilización contractual (Santantonio S. y Tavilla P., 1994).

A partir de diagnósticos más "heterodoxos", se puede considerar al desempleo como un fenómeno sobre el que repercuten tanto los factores de índole macroeconómica, los diferentes "estilos" de crecimiento y la existencia y/o creación de demanda "solvente" para absorber la posible mayor producción, como los de carácter microeconómico, en particular las características de las estrategias empresariales de reconversión productiva y los efectos que ejerce el cambio tecnológico sobre los diferentes puestos de trabajo.

d) Subsidios a la creación de empleo.

Aquí se incluyen medidas para fomentar la contratación de desocupados y otros grupos específicos. Se incluyen tanto los *subsidios para el empleo permanente en el sector privado* como la *creación directa de empleo* por parte del estado y otras organizaciones sin fines de lucro.

Los subsidios para el empleo permanente en el sector privado corresponden a subvenciones salariales para la contratación de trabajadores pertenecientes a diferentes grupos con dificultades de inserción laboral (desocupados de larga duración, mujeres adultas, etc.). En esta clasificación no se incluyen los subsidios generales para el empleo, o los que se conceden a todos los empleos de determinadas regiones (OCDE, 1993a).

c) Estrategias de crecimiento y políticas macroeconómicas

Tal como plantea Montuschi (1995), entre las recomendaciones presentadas por la OCDE para los países con alto nivel de desempleo se destaca "la necesidad de implementar políticas macroeconómicas sólidas que aseguren un medio económico estable, creíble y no inflacionario".

Por su parte, desde otra perspectiva, Freissynet (1995) identifica instrumentos de políticas activas, entre los cuales se incluyen aquellos más alejados de la lógica del mercado. El autor destaca la posibilidad de introducir políticas para enriquecer el contenido de empleo del crecimiento económico. Lo que se trata es de mejorar la elasticidad empleo/producto. Aquí aparece destacada la creación de actividades nuevas fuera del mercado, con un contenido de utilidad colectiva.

A su vez, Walvei (1995) distingue entre los instrumentos que afectan la demanda una serie de acciones que exceden los límites de las políticas de empleo, y significan definiciones sobre el patrón de crecimiento económico. Se tratan de aquellas que actúan sobre los condicionantes del crecimiento económico y de las estrategias productivas, tales como la promoción de la investigación y el desarrollo y/o la reducción del crecimiento de la productividad laboral, por ejemplo por medio de una política salarial restrictiva.

2. Políticas de oferta

Respecto de las políticas activas, la clasificación adoptada por la OCDE es aquella que distingue entre los siguientes agrupamientos:

a) Servicios públicos de empleo y administración de los programas.

El principal objetivo es el de promover la coherencia entre todos los elementos que conforman la política de empleo. Comprende los servicios de colocación, asesoramiento y orientación profesional, cursos de búsqueda de empleo, etc. Además se incluyen aquí los costos de administración de los organismos encargados de las políticas de empleo.

Se destacan, entonces, tres funciones principales en las tareas de administración: a) proveer la información sobre el mercado de trabajo y ser un intermediario del mismo, b) administrar el presupuesto destinado a los fines de la

política de empleo y c) administrar los participantes en los programas previstos (Montoya, 1996).

b) Formación profesional.

Destinada a la formación de desocupados adultos, de trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo, y a la formación de adultos ocupados (se excluyen los programas especiales destinados a los jóvenes y discapacitados).

En este agrupamiento se debe distinguir entre los programas de formación dirigidos a desocupados adultos y trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo, los cuales poseen las características generales de los programas de capacitación, de los definidos para trabajadores adultos ocupados. Estos últimos se incluyen entre las medidas de reconversión laboral, que generalmente contempla trata de subsidios concedidos a las empresas para la formación de su personal.

c) Medidas destinadas a los jóvenes

Se consideran aquí los programas destinados a facilitar la transición entre la educación formal y el trabajo, destacándose dos subgrupos:

- Medidas destinadas a jóvenes desocupados, principalmente aquellos que no han realizado o hayan abandonado la escuela secundaria.
- Ayudas al aprendizaje y otros tipos de formación de los jóvenes de carácter general. Incluye prácticas rentadas en empresas destinada a los jóvenes, siendo su acceso menos restrictivo que el subgrupo anterior.

d) Medidas en favor de los discapacitados

Se incluyen tanto los programas de empleos destinados a los discapacitados, como también los de rehabilitación (evaluación de aptitudes, cursos de formación específicos, etc.).

A su vez, entre las políticas activas que pueden ejercer una modificación de la oferta de trabajo, diversos autores incluyen medidas que afectan la edad de entrada y salida del mercado de trabajo (prolongación de la formación, reducción de las edades de retiro), el tiempo de trabajo (reducción de la jornada laboral, restricciones para la implementación de horas extras, etc.), y por último, las políticas inmigratorias.

Respecto de la *reducción de jornada de trabajo*, establecida a partir de una modificación de la normativa como instrumento de política de empleo, no existe evidencia empírica suficiente como para evaluar su impacto. Para el caso argentino, según Monza, sus efectos dependerán de la cantidad de trabajadores que puedan ser afectados por la misma (ya que los trabajadores rurales, los no asalariados urbanos, los asalariados urbanos a tiempo parcial y el servicio doméstico se encontraría excluido de los efectos de estas políticas), y de los efectos indirectos inducidos sobre la productividad. En la medida que estos dos factores se presenten con mayor intensidad, los efectos ocupacionales de la reducción de la jornada legal sería menor al que podría esperarse en su ausencia (Monza A., 1994).

Según el autor, para implementar estas medidas resulta necesario evaluar la factibilidad de la reducción de la jornada de trabajo, tanto en los aspectos tecnológicos -específicas para cada rama de producción-, como el comportamiento empresarial, vinculadas tanto a sus estrategias propias como a las condiciones macroeconómicas imperantes.

Entre las *políticas pasivas*, la OCDE incluye al seguro de desempleo y la jubilaciones anticipadas por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

El seguro de desempleo abarca todos los tipos de prestaciones en efectivo destinadas a indemnizar a los desempleados (salvo las jubilaciones anticipadas). También incluye las indemnizaciones por despido financiadas por el estado, las de los trabajadores cuyas empresas quiebran, y las ayudas especiales a determinados grupos.

La jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo abarca sólo los programas especiales en los que los trabajadores reciben pensiones de jubilación por ausencia de empleo o por razones vinculadas con la política laboral. No se incluyen aquí las pensiones de invalidez.

Independientemente de esta clasificación, desde perspectivas teóricas se pueden plantear diferentes tipos de definiciones de instrumentos de políticas de empleo. En este sentido, Freissynet (1995) identifica los instrumentos de las políticas activas, entre los cuales también incluye aquellos más alejados de la lógica del mercado. Según sus objetivos, las políticas son agrupadas en:

a) Las de defensa del empleo: Introducen dispositivos para frenar o obstaculizar los despidos masivos. Estas pueden establecerse mediante restricciones legales y administrativas, o a través de subsidios o estímulos para que las empresas conserven el factor trabajo.

Este tipo de medidas encuentra una mayor racionalidad en los países que mantienen una alta protección social, ya que en términos de una evaluación social, el incremento de los despidos puede generar costos fiscales mayores que los subsidios utilizados para mantener el empleo. Así podría justificarse una política de subvención del empleo en los casos de desempleo masivo y permanente.

b) Las políticas de aceleración de las reestructuraciones, para incrementar el desplazamiento de trabajadores desde áreas deficitarias hacia sectores con perspectivas de crecimiento y posibilidades de modernización. En este caso, la política de formación y capacitación profesional aparece en un lugar central. Según el autor, este tipo de políticas poseen un importante impacto en el largo plazo; sin embargo, en un horizonte temporal menor los resultados se encuentran subordinados a las condiciones macroeconómicas vigentes.

c) Las políticas para enriquecer el contenido de empleo del crecimiento económico. Aquí se trata de mejorar la elasticidad empleo/producto de la economía.

Por esta razón aparecen como destacadas las acciones que tiendan a producir un cambio en el reparto del trabajo y en la duración media del trabajo, y la creación de actividades nuevas fuera del mercado con un contenido de utilidad colectiva.

SECCION III

LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO. CONSIDERACIONES TEORICAS

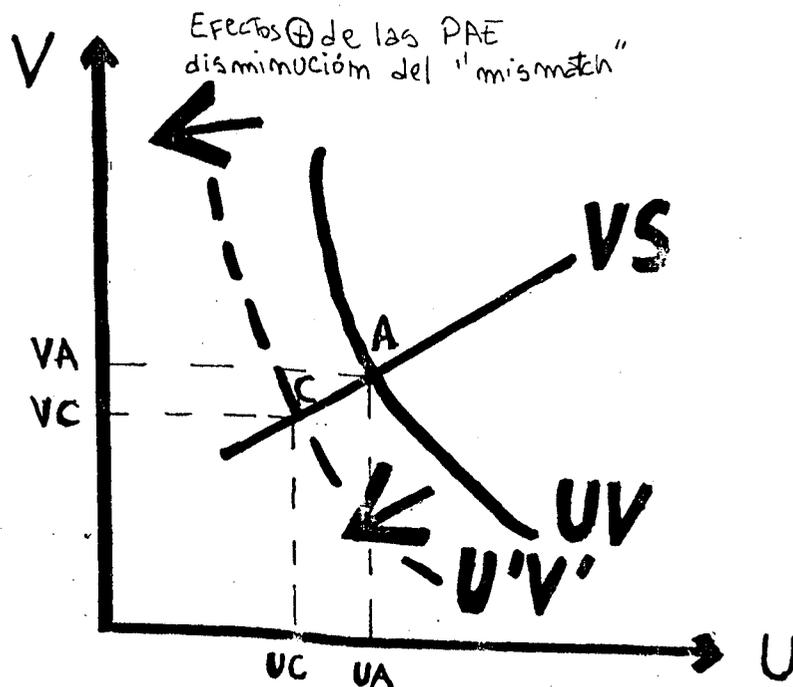
A. Los efectos macroeconómicos de las políticas de empleo

El impulso de los desarrollos teóricos sobre los efectos de las políticas activas de empleo en el inicio de la década de los '90, les permitió constituirse como un objeto independiente de estudio. Dos grupos de trabajos fueron los más representativos. Por un lado, se encuentran los trabajos de los economistas británicos, como Layard, Nickell y Jackman; y por el otro los de la escuela sueca, los que llegaron a resultados más escépticos sobre las virtudes de las políticas de empleo (Calmfors, 1994).

Los estudios realizados sobre los efectos de estas políticas en la OCDE, se remiten en su mayoría a los análisis en términos del "espacio de Beveridge", el cual relaciona la tasa de desempleo con la tasa de vacantes de empleo.

Según este esquema, la curva de Beveridge (UV), muestra una relación inversa entre las dos variables: las vacantes son más numerosas en los periodos de auge, y disminuyen en los periodos de recesión. La segunda curva (VS), de oferta de vacantes, se encuentra en relación directa con el desempleo. Cuando éste crece las vacantes son más fáciles de ocupar dado que el costo de búsqueda para las empresas es menor, y además la moderación de los salarios contribuye a acrecentar la demanda de trabajo.

A partir de este esquema según (Jackman, Pissarides y Savouri, 1990), los efectos de las PAE serían el de aproximar la curva **UV** al origen. En efecto las actividades del servicios público de empleo (información, orientación; etc.), así como los programas de formación reducirían las diferentes forma de "mismatch". Al mismo tiempo, las PAE llevan a incrementar la pendiente de la curva **VS**, al mejorar el proceso de encuentro en el mercado de trabajo, de forma que un mismo incremento de las vacantes se traducen en una reducción más importante de la tasa de desocupación. Así, las PAE incrementarían la "tasa marginal de job matching" al contribuir a incrementar la formación e intensidad en la búsqueda de empleo de los desocupados, permitiendo a un retorno más rápido al equilibrio luego de un shock de demanda.



Otras visiones más heterodoxas, como la de Calmfors (1994), han cuestionado este enfoque optimista de los efectos de las PAE. Según el autor, se debe distinguir entre el empleo normal regular, del resultante de los instrumentos de la política de empleo, discriminando entre la tasa de empleo normal, de la tasa de participación en los programas, de manera tal que se desplaza hacia la izquierda la curva vertical de pleno empleo. Aquí cabe señalar que de no verificarse otro efecto inducido, el desempleo disminuiría exactamente como el número bruto de beneficiarios. Como indica Jackman (1994), hay que diferenciar entre el incremento en el número de empleos "efecto productivo", del "efecto cosmético", provocado por la reclasificación de los beneficiarios como ocupados.

Para un análisis de los diferentes efectos de las políticas de empleo, se pueden clasificar siguiendo el esquema presentado por Gotier (1996), en el cual se discrimina entre las medidas de información, orientación y entrenamiento en la búsqueda de empleo, las medidas de formación y la de subvención del empleo. Las dos primeras apuntan hacia la oferta de trabajo, mientras que la tercera, a la demanda.

En otras palabras, la implementación de las distintas políticas de empleo -programas de capacitación, creación directa de empleos o subsidios a la creación de empleo privado- a priori debería conducir a la reducción de los niveles de desempleo. Sin embargo, no deben considerarse sólo los efectos directos de cada programa sino también las repercusiones generales sobre el mercado de trabajo. Por esta razón, clasificamos los impactos favorables y desfavorables que producen estas políticas sobre la demanda y la oferta de trabajo, tal como se detalla a continuación.

A. Efectos favorables esperados de las políticas de empleo

a) Mejora en el ajuste del mercado de trabajo (job matching)

Entre los efectos favorables que originan las políticas activas de empleo se destaca el facilitar los procesos de encuentro o ajuste entre la oferta y demanda de trabajo. Estos efectos se originan a través de diversos mecanismos: a) adaptando las calificaciones de los buscadores de trabajo a la estructura de la demanda laboral, b) promoviendo comportamientos más activos por parte de los oferentes de empleo, y c) reduciendo la incertidumbre de los empleadores acerca de la empleabilidad de los postulantes, generando acreditaciones laborales que reemplazan la ausencia de experiencia laboral, principalmente entre los jóvenes.

Estos programas al acercar la oferta a la demanda de trabajo, dado un número definido de vacantes, disminuyen el número de buscadores de empleo. En la medida en que las vacantes laborales son cubiertas más rápidamente, éstas se convierten en menos onerosas y más vacantes pueden ser abiertas. Este proceso es equivalente a un incremento de la demanda de trabajo (Calmfors y Lang, 1993). De esta manera, se produce un incremento de la eficiencia en el proceso de ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Generalmente se asocia este efecto (job matching) a los servicios públicos de empleo y los programas de capacitación y formación profesional.

Estas actividades, tienen como objeto reducir tanto el desempleo friccional como el desempleo causado por la falta de adecuación de las calificaciones laborales. En otras palabras, se trata de mejorar el proceso de "matching", en el mercado de trabajo.

Por un lado, el incremento de la competencia entre los trabajadores vuelve menos costoso para las empresas la apertura de vacantes de empleo, y por ende la creación de nuevos empleos. Por otra parte, la mejor formación de los trabajadores aumenta su productividad, lo que significa una reducción de sus costos unitarios.

Estas medidas se traducen en un incremento de la oferta efectiva de trabajo, es decir de la PEA en el sentido estadístico. Las medidas pueden en algunos casos a incitar a permanecer a los trabajadores dentro del mercado de trabajo, disminuyendo el desempleo por razones de desmotivación; pero principalmente aumentan la competitividad de los desocupados, contribuyendo a intensificar la búsqueda de empleo, incrementando su capital humano.

b) Mayor competencia por los puestos de trabajo y reducción de las presiones salariales.

Los programas de empleo generalmente se encuentran focalizados hacia las poblaciones objetivas con mayores dificultades de inserción laboral: "outsiders"¹ compuestos por grupos de jóvenes, mujeres adultas, inmigrantes, etc.; se espera que estos programas incrementen la participación de estos sectores dentro de la oferta de trabajo.

Dado que estos programas pueden mejorar la competitividad de los "outsiders" respecto de los "insiders", se suponen también efectos negativos sobre las escalas salariales al incrementarse la "competencia" entre los diferentes subgrupos de trabajadores. De esta manera, según el esquema mencionado, se producirá un incremento del empleo y una reducción del nivel general de salarios. Estos efectos se manifestarán con mayor intensidad en la medida que los programas afecten de manera sustancial las calificaciones de los participantes, y los empleadores no efectúen discriminaciones entre los "outsiders" y los "insiders".

Se debe destacar que las políticas de empleo pueden contribuir a redistribuir las oportunidades de empleo entre los diferentes grupos de trabajadores. Tal como se ha registrado en los estudios realizados en Gran Bretaña, Suecia, Francia y Estados Unidos, el incremento de los incentivos hacia los desocupados de larga duración y otros grupos con inconvenientes de inserción laboral, ha provocado un incremento en la tasa de empleo de estos sectores. (OCDE, 1993a).

c) Incremento de la productividad

Se destaca comúnmente que el desempleo produce efectos negativos sobre la productividad, porque se pierden oportunidades de adquirir un mayor "capital humano" a través del entrenamiento en el trabajo (learning by doing), a la vez que se deterioran los hábitos de trabajo. Estas tendencias negativas pueden ser neutralizadas por intermedio de las políticas activas de empleo, ya que generalmente entre los principales objetivos de éstas se encuentra el mantenimiento e incremento de la productividad de los desocupados. Este es uno de los objetivos principales de los programas de capacitación, si bien los empleos subsidiados generan, también, entrenamiento en el trabajo.

¹ La distinción entre trabajadores "insiders" y "outsiders" proviene de los enfoques que acentúan las características de segmentación del mercado de trabajo. En general, los insiders se ubican en el sector formal de la economía por lo que gozan de los mejores standards laborales, en cambio los outsiders son trabajadores pertenecientes al sector informal, y constituyen los grupos con menores productividad y remuneraciones del mercado laboral.

Sin embargo, los programas de capacitación pueden ser considerados como una forma del progreso tecnológico, en el cual pueden destacarse dos aspectos diferenciados:

- a) efecto escala: se produce un incremento del empleo porque la expansión del producto conduce a la utilización más eficiente de las unidades de trabajo cuando los costos por unidad de producto caen,
- b) efecto sustitución: dado un nivel de producto, éste puede ser alcanzado con menor cantidad y una utilización más eficiente de los trabajadores, por lo que se reduce la demanda de trabajo.

Los efectos de escala se imponen sobre los de sustitución sólo si la demanda de trabajo es elástica. Así, esta incertidumbre sobre los efectos netos que el progreso tecnológico produce sobre el empleo en general se traslada a los programas de capacitación (Calmfors, 1994).

Los efectos esperados dependerán también de la relación existente entre los cambios de productividad y los niveles de salario y empleo. Para algunos, la menor velocidad en los incrementos de productividad resulta un factor poco significativo a la hora de explicar el incremento del desempleo de los últimos años (Bean, 1986); en cambio, otras explicaciones atribuyen a la disminución del crecimiento en la productividad desde mediados de los años '70 la causa de la expansión del desempleo en los países de la OCDE. La elección de una u otra explicación conduce a esperar a partir del aumento de la productividad del trabajo efectos precio (incremento de los salarios) o efectos cantidades (aumento del nivel de empleo).

En síntesis, puede plantearse que los programas de capacitación laboral aparecen como instrumentos adecuados para incrementar la productividad del trabajo, si bien no existen certezas acerca de sus efectos sobre la creación de puestos de trabajo

B. Efectos desfavorables esperados de las políticas de empleo

a) Posible incremento de la oferta de trabajo

La reducción de la oferta de trabajo constituye uno de los principales efectos negativos del desempleo, especialmente cuando se trata de larga duración. Los desocupados que por desaliento se retiran del mercado de trabajo, tienden a reducir la oferta de trabajo. En la medida en que las políticas de empleo estimulen la permanencia y la participación de estos sectores en el mercado de trabajo, se producirá una posible reducción en la tasa de empleo (excluidos los ocupados participantes en programas de empleo), producto de una mayor tasa de actividad de la fuerza de trabajo. Se trata del incremento de la población activa inducido por las medidas de información, asesoramiento, formación y creación de empleos subsidiados, incrementando la motivación de aquellos trabajadores con mayores problemas de inserción en el mercado de trabajo.

b) Efecto sustitución, pérdidas por peso muerto y efecto desplazamiento

La política activa de empleo induce a la creación de empleos no regulares tanto en el sector privado como a través de empleos públicos temporarios. En contraposición al efecto bruto, para medir el efecto neto de estas medidas sobre el desempleo es necesario tener en cuenta un conjunto de efectos no deseados directos e indirectos. A partir de las evaluaciones realizadas en los países de la OCDE se han detectado los siguientes efectos:

- *Efecto sustitución*: Este efecto se define cuando los empleos generados para una cierta categoría de trabajadores simplemente reemplaza empleos de otra categoría, producto de un cambio en los precios relativos de los salarios. Es decir, se contrata a un trabajador para quien puede reclamarse una subvención en lugar de otro no subvencionado. Este comportamiento sería muy frecuente entre las políticas de subvención del empleo privado (a través de disminución del costo laboral de los sectores beneficiados) y en las de capacitación.

- *Pérdidas por peso muerto (dead weight)*: Se crea un puesto de trabajo, el cual se hubiera generado independientemente de la medida de fomento. En este caso el instrumento no es indispensable y el efecto puede manifestarse en cada uno de ellos.

- *Efecto desplazamiento*: El apoyo a una determinada empresa puede ser perjudicial para otra competidora, o la realización de una actividad por parte del estado priva de hacerlo al sector privado. De esta manera, si bien se genera empleo en el sector o empresa promovida, se destruyen puestos de trabajo en otros sectores del mercado. Este efecto sería más significativo entre las medidas de fomento de microemprendimientos, actividades por cuenta propia y creación directa de empleo. Este efecto puede manifestarse de dos formas:

-Una empresa puede aprovechar de los empleos irregulares (subvencionados) para mejorar sus precios, y ganar espacios de mercado sobre sus competidores. Estos últimos estarían obligados a disminuir sus puestos de trabajo. Este proceso, se puede denominar como efecto de "canibalismo" (movimiento hacia la izquierda de la curva de empleo regular).

- De otra manera, en los casos que existan subvenciones al mantenimiento del empleo (Suecia y Gran Bretaña en los años '70), puede correr el riesgo de reforzar el poder de los "insiders", quienes no estarían obligados a las moderaciones salariales ya que el estado interviene para evitar las pérdidas de empleo que pudiesen resultar de la fijación de un salario demasiado elevado

Según OIT (1997), a partir de entrevistas realizadas a empresarios, las pérdidas por peso muerto se observarían principalmente cuando los subsidios son reducidos, de modo tal que no afectan las decisiones de empleo de las empresas. En cambio, la sustitución aparece cuando se reconocen los efectos de dichos subsidios.

Para algunos autores (Walvei, 1995), dado que los efectos sustitución resultan inevitables, en países con alto nivel de desempleo de larga duración el Estado puede buscar explícitamente favorecer la redistribución del riesgo de permanencia en el desempleo entre los diferentes grupos de trabajadores. De esta manera, si el objetivo de la política apunta a la inserción de los trabajadores excluidos del mercado, la sustitución no resultaría disfuncional a tales propósitos.

En los países de la OCDE se han realizado diversos estudios que intentan cuantificar estos efectos. Los trabajos efectuados sobre las políticas de incentivo al empleo en el sector privado en Australia, Irlanda y los Países Bajos reflejan una altísima influencia de estos factores. Combinados, el efecto sustitución y el peso muerto, se identificaron entre el 70% y el 90% de los empleos generados.

c) Deslizamientos salariales provocados por los incrementos en las ganancias de bienestar de los desocupados (efecto "crowding-out")

Si bien las políticas activas pueden reducir las presiones salariales incrementando la competencia entre los insiders y outsiders por los puestos de trabajo, también pueden generar efectos contrarios en el caso que incluyan compensaciones o subsidios excesivos, con lo cual estos programas afectan las presiones salariales de la misma manera que el seguro de desempleo.

La razón radica en que la mayoría de las interpretaciones postulan una relación positiva entre el incremento del bienestar de los desocupados y el nivel salarial general.

Este es el caso en el que los sindicatos asumen un trade-off entre las ganancias de bienestar de los trabajadores con mayores niveles salariales contra las pérdidas de bienestar de los miembros desocupados. También este es el caso de los modelos de salarios de eficiencia, en los cuales los empleadores deben incrementar los salarios para prevenir o contrarrestar las posibilidades de salida de sus empleados cuando los ingresos de los desocupados son más altos.

Existen diversas razones para afirmar que la participación en los programas de entrenamiento puede reducir las pérdidas de bienestar por el desempleo. Los programas de empleo comúnmente ofrecen mayores estímulos que los de desempleo, por lo que una expansión de los primeros puede generar los mismos efectos que un incremento de los beneficios para los desocupados (Calmfors, 1994).

En términos generales, este efecto conduce a un movimiento ascendente de los salarios y la reducción del nivel de empleo regular (exceptuando los trabajadores incluidos en los programas de empleo).

De esta manera, a nivel teórico no pueden establecerse efectos netos definitivos a partir de las políticas de empleo ya que el resultado final dependerá

de la combinación de fuerzas muchas veces opuestas. Los mejores resultados se obtendrán en la medida que se estimule la mejora en el "job matching", y se incremente la competencia y la productividad de los trabajadores, neutralizándose a su vez los efectos desfavorables que puedan originar estas políticas (sustitución, "peso muerto" y crowding out).

B. Los resultados de las evaluaciones empíricas en los países de la OCDE

El análisis de los efectos macroeconómicos de los programas activos de empleo resulta un problema con serias limitaciones metodológicas. El principal inconveniente para las evaluaciones empíricas es la endogeneidad de las políticas de empleo. Los estudios reflejan diversos problemas de identificación. El gasto destinado a estas políticas tiende a reflejar una "función de reacción de la política del gobierno" ya que estas mediciones muestran las reacciones de los gobiernos a los niveles de desempleo más que los efectos producidos por estas políticas en el nivel de desempleo (OCDE, 1993a). A su vez, existen diversas medidas activas que no poseen una estimación presupuestaria. Este es el caso de las modificaciones en la legislación laboral efectuadas para estimular la demanda de trabajo.

Entre los principales estudios empíricos realizados para los países de la OCDE se destaca el realizado por Jackman (1990) en el cual se analiza el impacto sobre el empleo de las políticas activas. En este trabajo se define la tasa de crecimiento del empleo como una función dependiente de las siguientes variables: la tasa de crecimiento de los salarios reales, la tasa de crecimiento del PBI, la tasa de crecimiento de los gastos en políticas activas de empleo, una variable que incluye la interacción entre estas dos últimas variables y una constante.

Los resultados de este modelo expresan una relación positiva entre la tasa de crecimiento del PBI y la del empleo, mientras que existe una relación inversa entre esta última y la tasa de crecimiento del salario real. Por su parte, el incremento de los gastos en políticas activas parece tener también una relación negativa con la tasa de crecimiento del empleo. Este resultado podría reflejar el hecho de que los gobiernos tienden a incrementar los gastos en políticas activas en los períodos de recesión y disminuirlos durante los momentos de expansión económica (OCDE, 1993a).

Dado que los gastos en políticas activas representan la suma de programas muy heterogéneos dirigidos para diferentes sectores de la población, en este mismo trabajo la ecuación fue reestimada para una categoría de programas más homogéneos, de los cuales se seleccionó los de capacitación. Nuevamente se refleja una relación negativa entre las tasas de crecimiento del empleo y de los gastos en estos programas. Sin embargo, la variable que combina los programas de capacitación con la tasa de crecimiento del PBI expresa una alta relación positiva. Estos resultados indicarían que los programas de capacitación poseen una mayor efectividad para promover el crecimiento del empleo en situaciones en las que existe un incremento de las

vacantes (periodos de expansión), mientras que en las recesiones no se reflejan efectos directos sobre el nivel de empleo.

Por el contrario, los trabajos de Layard (1991) y Zettenberg (1993) en los que el gasto en políticas activas de empleo se mide como un porcentaje del PBI per capita reflejan conclusiones opuestas: el incremento de la participación de los programas en el 1 por ciento de la fuerza de trabajo reduce el desempleo abierto en un 1,5 por ciento.

De esta manera, si bien no existen resultados contundentes sobre el efecto empleo de estos programas, se puede plantear que las políticas activas más que afectar directamente el nivel de desocupación, tienden a fortalecer la relación entre crecimiento del producto y generación de empleo; en otras palabras, pueden incrementar la elasticidad empleo del producto.

En relación a los efectos de las políticas activas sobre el nivel salarial, se mencionaron dos fuerzas contrarias: la moderación de las presiones salariales a partir del incentivo de una mayor competencia por los puestos de trabajo, y los posibles deslizamientos salariales generados por un incremento del nivel de bienestar de los desocupados.

Los estudios realizados para los 19 países de la OCDE durante el período 1985-1990 reflejan que en la mayoría de los países estos programas ejercen un efecto positivo sobre el desempleo estructural, facilitando la moderación de las demandas salariales. En otro grupo de países los efectos de estas políticas han sido insignificantes², mientras que por el contrario en dos (España e Irlanda) prevalece una correlación positiva entre niveles salariales y el gasto en políticas activas de empleo (crowding out).

Nuevamente estos resultados deben ser interpretados con precaución, principalmente por los problemas de endogeneidad mencionados. A su vez, a partir de estudios realizados para cada uno de los países de la OCDE, en los que se relaciona los niveles salariales con la cantidad de participantes en estos programas y su costo promedio, se desprende que: la tasa de desempleo ejerce un efecto mucho más significativo sobre la moderación de las demandas salariales que el inducido por un mayor nivel de cobertura de estas políticas sobre la fuerza de trabajo.

De manera que estos resultados indicarían que no existe una relación "fuerte" entre las políticas activas de empleo y las modificaciones en el nivel de salario, el cual se encuentra mucho más afectado por variables macroeconómicas como los niveles de desempleo y las etapas del ciclo económico.

En un nivel de análisis microeconómico, para los países de la OCDE se han realizado diversos estudios en los que se evalúa el nivel de impacto y los resultados de los diferentes programas de políticas de empleo. Estas se encuentran agrupadas según las sub-categorías de la clasificación de

² Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia y Reino Unido.

programas establecida por la OCDE, y generalmente los resultados son focalizados sobre los beneficiarios. Los estudios utilizan la metodología de evaluación de impacto ex-post, en los que se compara los resultados con un grupo de control³. A modo de síntesis se presentan los resultados obtenidos:

A. Servicios públicos de empleo y administración

El objetivo principal de estos servicios es promover la coherencia entre los diferentes elementos de las políticas de empleo. Sus principales funciones son: a) brindar información e intermediación entre los oferentes y demandantes de empleo, b) administración de los fondos destinados a estos programas, y c) admisión de los participantes de los programas.

Las características y las funciones de los servicios públicos de empleo difieren entre los diferentes países⁴. En general, se registran resultados favorables en aquellos países que realizan asistencia para la búsqueda de trabajo y asesoramiento individual a las personas con dificultades para encontrar empleo. Según la OCDE (1993), en EEUU se registraron mejoras en los ingresos por trabajo y reducción en el gasto en seguro de desempleo en las personas asistidas en la búsqueda de trabajo (especialmente mujeres solas); por su parte en el Reino Unido y los Países Bajos se observaron aumentos en las probabilidades de conseguir empleo en los beneficiarios del seguro con dificultades de inserción laboral.

En la medida en que los servicios públicos de empleo focalicen su atención en los grupos "outsiders" del mercado de trabajo, no afectan sólo el nivel de empleo sino que favorecen a una mayor equidad en el mercado de trabajo. En general, los resultados de las evaluaciones realizadas para la OCDE indican que estos servicios afectan positivamente la tasa de empleo de los grupos con dificultades de inserción laboral; a su vez, estos efectos tienden a

³Tal como se menciona en el capítulo II, estos estudios empíricos requieren que los grupos de control sean seleccionados correctamente, ya que cualquier variación en las características iniciales de estos grupos respecto de los beneficiarios implica una sobre o subestimación de los resultados obtenidos.

⁴No sólo por las funciones de las agencias, sino también por su origen estatal o privado. En algunos países aparecen reformas en este sentido. Tal es el caso de Australia, donde se permite competir al sector público y el privado por la colocación, otorgándose un subsidio por trabajador ocupado, que depende de la forma de colocación y del grado de desventaja inicial del mismo (S. Montoya, 1996).

ser mayores en las personas que se encuentran desempleadas en un período de tiempo relativamente menor.

B. Programas de capacitación para trabajadores ocupados

En la OCDE esta categoría de programas son relativamente pequeños, siendo los gastos por participantes relativamente menores que otros programas. El objetivo de estos programas generalmente consiste en adaptar las habilidades de los trabajadores a las nuevas tecnologías.

Los escasos trabajos realizados sobre este tema indicarían que en algunos casos (Dinamarca) se verifica un débil efecto de estos programas sobre los ingresos de los participantes (incremento de la productividad) y una reducción del riesgo de permanecer desempleados en el futuro ; en cambio, en otros casos (Canadá) si bien los empleadores manifiestan un importante incremento de la capacitación de los participantes, no se observan incrementos en las calificaciones y en los niveles salariales de las empresas que reciben los subsidios para entrenamiento (OCDE, 1993a).

Entre los principales limitantes de estos programas se encuentra la posibilidad de que las empresas utilicen los fondos de formación a otros fines. Por esta razón resulta necesaria que la concesión de las subvenciones se limite a proyectos que puedan acreditar una calificación reconocida, la cual pueda ser certificada por una institución independiente de la empresa beneficiaria de la subvención. En este tema, para evitar posibles fraudes resulta necesario garantizar la independencia de la entidad supervisora respecto de las empresas beneficiadas.

Más allá de los resultados ambiguos que se observan en los estudios realizados en la OCDE, estos subsidios deben ser evaluados también como una forma de permitir una mejor redistribución de las oportunidades de reconversión laboral para aquellos trabajadores pertenecientes a los sectores afectados por los procesos de reestructuración productiva.

C. Programas destinados a jóvenes desocupados

Estos programas se dirigen hacia los jóvenes desocupados con ausencia de acreditaciones escolares, tratándose generalmente de jóvenes que han abandonado los estudios secundarios.

Entre los estudios realizados (OCDE, 1993) se han observado efectos positivos sobre el nivel de empleo y los ingresos de los participantes respecto de los registrados en los grupos de control. Los resultados, a su vez, de los cursos de capacitación realizados en las empresas son más satisfactorios que los cursos sin pasantías laborales (ej.: Canada's Job Entry Programme).

En el caso de los Estados Unidos (National Supported Work) no se registraron efectos significativos sobre el empleo y los ingresos de los

participantes; sin embargo para este programa la evaluación incluyó algunos efectos sociales, tales como la disminución de la delincuencia. Los mismos fueron corroborados, a través de la reducción de las actividades criminales de los participantes con antecedentes penales.

Por su parte, la evaluación de impactos referidos a otros dos programas JOBSTART, y JTPA Title II no brindaron resultados favorables respecto del incremento del empleo y los ingresos de los jóvenes participantes. En el caso del JOBSTART, la medición se realizó después de cuatro años de finalizado el incentivo.

En el mismo sentido, el Programa de Formación del Reino Unido no arrojó resultados favorables, ya que más de la mitad de los participantes lo abandonaron antes de su finalización, algunos por haber conseguido trabajo, pero la mayoría (28% del total) por no sentirse satisfecho con el contenido del mismo. En cuanto al impacto sobre la tasa de empleo de los beneficiarios, sólo el 40% de quienes finalizaron el curso se encuentran ocupados, y no existen evidencias sobre el efecto de estos cursos sobre la empleabilidad de los ocupados (R. Jackman, 1996).

Las evaluaciones realizadas respecto del "Vocational Training Programme" en Suecia indican que la probabilidad de estar ocupado luego de finalizado el programa se encuentra relacionada con la educación inicial de los participantes. Aquellos jóvenes que verificaban los mayores niveles de educación tenían un 46% de probabilidad de estar empleados finalizado el programa.

Tal como se mencionó anteriormente los resultados de las investigaciones realizadas en los países de la OCDE indican que los efectos de los programas de capacitación se encuentran fuertemente correlacionados con el estado de la coyuntura macroeconómica. En periodos donde no existen incrementos en la cantidad de vacantes, debido al ciclo económico (recesiones), o en casos de reestructuraciones acompañadas por fuertes aumentos de la productividad, no se observan efectos directos sobre el nivel de empleo. En cambio, la mayor efectividad para promover el crecimiento del empleo se observa en situaciones en las que existe un crecimiento de las vacantes en los periodos de expansión.

Los efectos "sustitución" y de "peso muerto" pueden afectar considerablemente el impacto final sobre el empleo neto generado por estos programas. No obstante los dudosos impactos sobre el empleo de estos programas, los mismos desempeñan una importante función redistributiva, en la medida que se orienten hacia los sectores más desprotegidos del mercado de trabajo, como los jóvenes sin calificación y los desocupados de larga duración. El resultado final dependerá, también, de los objetivos perseguidos desde el estado en el momento de la elección de los programas a financiar.

Resulta claro que para este tipo de programas, en especial aquellos que no incluyen periodos de capacitación en los lugares de trabajo (pasantías), resulta necesario evaluar el comportamiento laboral de los jóvenes en un

periodo prolongado de tiempo, ya que los efectos de la inversión en "capital humano" se deben analizar a través de la futura trayectoria laboral.

Entre los problemas observados para este tipo de programas, se encuentra la relación inversa observada entre masividad y calidad de los cursos, por lo que en muchos casos estos dispositivos no envían señales claras a las empresas para el reconocimiento de calificaciones. A su vez, la ausencia de vinculación entre las necesidades de las empresas y los beneficiarios, con el tipo de curso de capacitación ofrecido, llevan a su fracaso en términos de empleo.

En síntesis, tal como plantea R. Fay (1996), los resultados de las evaluaciones hasta el momento indican que estos programas no deben ser utilizados como un instrumento para solucionar el problema del desempleo masivo. La utilidad de los trainings para los jóvenes reside en acreditar calificaciones para la obtención de empleo, siempre y cuando se traten de programas relativamente prolongados, en pequeña escala y con "targets" bien especificados.

D. Subsidios al empleo regular en el sector privado

Este tipo de instrumentos -que tienden a subsidiar la contratación de desocupados o de otros grupos sociales- reflejan los peores resultados en términos de tasa de empleo, si se incluyen los efectos sustitución, desplazamiento y las pérdidas por peso muerto (deadweight) consideradas anteriormente.

En los casos mencionados en OCDE (1993a) y OCDE (1996) los resultados son contundentes:

- En Irlanda el efecto empleo neto alcanza sólo al 5% (las pérdidas de peso muerto alcanzan al 70%, el efecto sustitución al 21% y el efecto desplazamiento al 4%
- En Bélgica, al menos el 88% de los empleos corresponden a los efectos sustitución y "deadweight".
- Para los Estados Unidos se realizó la evaluación del programa "Targeted Jobs Tax Credit"⁵. El impacto en el aumento de los ingresos fue sustancial en el primer año, pero decreciente en el restante. De manera tal que los resultados en el largo plazo dependen del tamaño y de la duración de los subsidios.
- En Australia, el "Jobstart programme" que subsidiaba el empleo de desocupados, estimó luego de seis meses de finalizado el incentivo una tasa de empleo del 60%, frente una del 30% para el grupo de control.
- En Gran Bretaña, la evaluación del "Jobstart" en el período 1986-1990 evidenció un altísimo nivel de "deadweight" (69%), si bien el 71% de los

⁵ Este programa promueve el empleo de sectores marginados de la población urbana; el subsidio alcanza al 50% de los salarios pagados durante dos años.

beneficiarios continuaban en su empleo luego de 3 meses de finalizado el incentivo.

Entre los subsidios al empleo en el sector privados, en los últimos años, en algunos países de la OCDE se ha comenzado a aplicar de manera incipiente medidas para fomentar la contratación de los trabajadores que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de los salarios. En este sentido aparecen subvenciones a los salarios o reducción de los aportes patronales de los nuevos contratos de este grupo de trabajadores. Este instrumento intenta incrementar la demanda de estos trabajadores por las empresas, con lo cual se reduciría su tasa de desempleo y aumentarían sus salarios netos. Los principales inconvenientes de estas políticas provienen de que incentivan la creación de puestos de trabajos poco calificados y remunerados, a la vez que se eleva el salario neto de los trabajadores no calificados en comparación con el de los calificados, reduciendo así la rentabilidad de la formación.

En términos de implicancias de políticas económicas, la utilización de estos programas requieren de importantes controles, para que las empresas no los consideren como subsidios a la creación de empleos regulares, y se reduzcan las posibilidades de pérdidas por sustitución y "deadweight". Según, R.Fay (196), respecto de estos esquemas no deben esperarse resultados exitosos en el corto plazo en términos de empleo, en situaciones económicas en las cuales las vacantes se encuentran fijas.

Más allá de sus dudosos resultados, el costo de estos programas en términos fiscales resulta significativo ya que su efectividad depende de la extensión en el tiempo y del monto de estos subsidios. Por su parte, son las grandes empresas las que acceden a este tipo de programas, mientras que las pequeñas empresas no participan, generalmente por desconocimiento de sus ventajas.

En síntesis, los estudios disponibles indicarían que estos programas no brindan efectos importantes sobre el nivel de empleo en el corto plazo. Es posible que en el largo plazo para algunos sectores de producción se favorezca la competitividad "vía costos", con lo cual el incremento de la demanda externa permitiría un aumento de la demanda de trabajo en el futuro. De todas maneras, resulta necesaria una evaluación del efecto fiscal de estas medidas, ya que aparece el problema del financiamiento de las subvenciones o las exenciones en el pago de los impuestos sobre el trabajo, que finalmente repercuten sobre el resultado del sector público.

El corto plazo, de manera similar a los programas de capacitación, si el objetivo de la política es producir una redistribución de las oportunidades hacia grupos con menores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, estos programas pueden resultar aceptables. Un tema central en este caso será la efectividad en la selección de los participantes en estos programas.

E. Programas de apoyo a los desocupados para la creación de empresas

El análisis de la efectividad de este tipo de programas debe realizarse considerando tanto el número de beneficiarios que ingresan a los programas como la tasa de supervivencia de empresas y empleo luego de finalizado el incentivo.

Los estudios realizados para diferentes países reflejan una alta incidencia de los efectos sustitución, desplazamiento y "deadweight", los que afectan negativamente sobre el impacto de estos programas sobre el empleo. A su vez, la tasa de supervivencia de empresas luego de finalizados los programas se reduce considerablemente⁶.

F. Programas de creación directa de empleo

Si bien la importancia y la extensión de estos programas ha disminuido en la década de los '80, en los últimos años en los países de la OCDE se han mantenido diversos programas dirigidos principalmente hacia los desocupados de larga duración y otros grupos con severas dificultades de inserción en el mercado laboral.

Entre ellos se destacan el Community Programme del Reino Unido, en el cual participaron alrededor de 300.000 personas, principalmente jóvenes, en actividades no comerciales de utilidad colectiva; y el Contrato de Solidaridad-Emplo establecido en Francia desde 1990. Este último, implica la financiación por el estado de puestos de trabajo de media jornada y de duración limitada (de seis meses a un año) en el sector no comercial (organismos locales, asociaciones sin fines de lucro, organismo de seguridad social, etc.). La población objetivo son los desocupados de larga duración y los jóvenes con dificultades de inserción laboral, habiendo alcanzado hasta 1996 a 400.000 los puestos de trabajo de este tipo.

En cuanto a los efectos directos de estos programas sobre el mercado de trabajo, a partir de la experiencia de la OCDE, se desprenden los siguientes resultados:

- Una característica de estos programas es su efecto contracíclico, siendo su principal impacto el de generar empleo directo durante la duración del programa, más que una vez finalizado este. Por esta razón, los estudios realizados para Alemania y Gran Bretaña reflejan un efecto

⁶ Algunos estudios señalan que después de un año de comenzado el negocio, la mitad aún subsiste, mientras que luego de dos años funcionan un cuarto de los que comenzaron (S. Montoya, 1996).

significativo de estos programas sobre el nivel de desempleo en el corto plazo, mientras que los impactos desaparecen en el largo plazo⁷.

- Los efectos sobre la tasa de empleo de los beneficiarios una vez finalizado el incentivo resultan escasos. Así lo demuestran los estudios sobre el Community Programme británico: según P. Turner (1985), sólo el 19% de los participantes del programa habían conseguido empleo una vez finalizado el mismo, mientras que el 65% por ciento de ellos volvieron a inscribirse en el seguro de desempleo. Ocho meses más tarde, el 51% seguía sin empleo, mientras que trabajaba sólo el 32% de ellos. La ausencia de efectos sobre el empleo luego de la salida del programa, se relaciona con el tipo de formación poco idónea que brindan estos proyectos para obtener empleos en el sector privado. Estos resultados en la medida que son percibidos por los beneficiarios reducen sus incentivos, lo que ha conducido en determinadas experiencias a un desinterés y baja disciplina de trabajo, lo que refuerza aún más los efectos negativos del programa.

- Para el caso Sueco, Forslund y Krueger (1994) examinaron los efectos de desplazamiento por la creación de empleo público en los sectores de la construcción, salud y servicios sociales. El estudio estimó un nivel de desplazamiento del 69% en el sector de la construcción.

Entre los estudios mencionados, en ningún caso se han evaluado los efectos indirectos sobre la rentabilidad social de los proyectos realizados a través de los programas de creación directa de empleo público. En los casos con alta rentabilidad social (proyectos de infraestructura) se mejoraría la productividad global de la economía en su conjunto.

Para el caso Argentino este tipo de programas tuvo una alta incidencia sobre el total de los recursos destinados para las políticas de empleo durante el período 1991-1996. Representaron alrededor del 15% de los fondos destinados a las políticas de empleo en 1996, participación mucho mayor que la verificada en los países de la OCDE durante inicios de la década (4.7% en 1996/97). Más allá de las falencias en el diseño y ejecución de estos programas, resulta evidente que en situaciones de alto desempleo y demanda de trabajo poco dinámica, los programas de creación directa constituyen un instrumento relevante, si el objetivo del gobierno es reducir los índices de desocupación en el corto plazo. Por su parte, en la medida que la desocupación responda a problemas de demanda de trabajo, estos programas resultan más efectivos que los de formación y capacitación, dado el carácter procíclico de estos últimos.

⁷ Sólo para el caso de los Estados Unidos un estudio (MDRC, 1986) reflejó algunos impactos de estos programas en los posteriores empleos: incremento de los ingresos futuros y disminución de la dependencia respecto de los programas de asistencia social.

G. Seguro de desempleo

En la literatura económica actual existe cierto consenso acerca de la existencia de efectos no deseados vinculados a los sistemas de seguros de desempleo (Cortázar, 1995), a saber:

- Los beneficios para desocupados pueden incrementar el nivel de desempleo de equilibrio; ya que permite un tiempo más prolongado de búsqueda al desempleado, a la vez que favorece la concreción de presiones salariales del tipo crowding-out, anteriormente mencionados.
- A su vez, pueden afectar negativamente los niveles de informalidad del empleo. En la medida que los costos de control de la información respecto de los desocupados son altos, resulta previsible que se produzcan fraudes y abusos al sistema, en particular a través del refugio en los empleos en negro o clandestinos.
- Dado que las prestaciones por desempleo se suelen fijar en un nivel similar al de los trabajadores peores remunerados, el cual se asemeja al ingreso potencial al que pueden acceder los desocupados, especialmente los de largo alcance, de manera tal que la ausencia de incentivos para buscar empleo puede ser significativa.

La relación entre los niveles de los subsidios respecto de los ingresos salariales se evalúan a través de los "coeficientes de sustitución", que compara las prestaciones por desempleo con el salario medio del extremo inferior de la escala de distribución salarial (por ejemplo, el decil más bajo).

A partir de estos problemas observados en los países de la OCDE, alguna de las formas para solucionar, por lo menos parcialmente, dichos efectos negativos han sido las siguientes:

a) Disminución de las prestaciones

Tal como se plantea en OIT (1997), la experiencia del Reino Unido, que es el país que ha aplicado las reformas más extremas de este tipo, da una idea de las magnitudes. Entre la mayoría de las investigaciones microeconómicas realizadas en el Reino Unido y en otros países se desprende que existe una relación directa, si bien poco significativa, entre el nivel de las prestaciones por desempleo, comparadas con los ingresos laborales, y la intensidad de la búsqueda de trabajo y la duración de los periodos de desempleo. Según R. Layard y Otros (1991), con una elasticidad aproximada de 0,5 del coeficiente de sustitución con respecto a la duración del desempleo, si el coeficiente se redujera en un 20% (pasa del 50 al 40 por ciento), la reducción del desempleo sería de un 10%. De esta manera, las políticas de reducción de las prestaciones pueden alcanzar resultados relativamente modestos en cuanto a los niveles de desocupación, mientras que se afecta seriamente el bienestar de los desocupados.

b) Transferencia de las prestaciones

En los últimos años en varios países de la OCDE (Alemania, Australia, Bélgica, Francia y Reino Unido) se han iniciado diversas experiencias de "Programas de transferencias de las prestaciones" que intentan incentivar la contratación de desocupados por parte de empresas, ya que estas reciben bonos equivalentes a una parte de las prestaciones por desempleo. En cuanto el trabajador obtiene un empleo, disminuye gradualmente la cuantía del bono, en la medida que permanezca ocupado.

Entre estas experiencias, la OIT destaca el programa Restart británico y los Acuerdos franceses de cooperación. En el primero, se otorga a los empleadores una subvención durante 12 meses si se contrata a desocupados de larga duración (más de 2 años). En cambio, en el sistema francés las empresas que contraten personas desocupadas que hayan percibido prestaciones por más de ocho meses pueden acceder a un subsidio equivalente al monto restante de la prestación que tendría derecho la persona. Como restricción, se obliga al empleador a establecer un contrato de duración fija de por lo menos 6 meses de duración.

Tal como se registran en otras políticas activas, estas iniciativas se hayan afectadas por las pérdidas de "peso muerto" y los efectos sustitución; es decir que se contratan trabajadores que de todas formas se hubieran empleado o, en el caso de que los empresarios reconozcan la importancia de estos subsidios, se reemplacen trabajadores no subvencionados por otros que si lo están.

Por esta razón, estos programas deben mejorar la eficacia en su concepción para evitar estos efectos no deseados. Si bien mayores restricciones y regulaciones para acceder a los programas pueden disminuir el interés por parte de los empresarios, resultan necesarios para mejorar su performance en términos de empleo neto. Esta paradoja aparece como una de las principales limitantes para mejorar la efectividad de las políticas de empleo, por lo que se requiere de un alto compromiso entre los diferentes sectores sociales involucrados.

c) Incentivo a la búsqueda activa de trabajo por parte de los beneficiarios

Las medidas de reducción de las prestaciones y mayor rigor de los requisitos establecidas en diversos países de la OCDE, se encuentran acompañadas por medidas para ayudar la búsqueda de empleo y en la difusión de información sobre el mercado de trabajo. En algunos casos, como el programa Restart británico, se aconseja a los desocupados en sus problemas personales (alcoholismo y toxicomanía) y se les brinda información sobre las oportunidades de formación existentes. Según la OIT, el método de Restart, consiste en alternar la severidad y la benevolencia, ya que se aconseja y se ayuda a los desocupados en busca de trabajo, a la vez que se le retiran las prestaciones de desempleo a quienes no acepten un puesto de trabajo; lo que ha producido efectos positivos a nivel microeconómico, ya que se ha mejorado las posibilidades de inserción de los trabajadores incluidos en este programa.

Una variante la constituye el sistema de Estados Unidos, donde se relaciona las contribuciones a realizar por los empleadores con el uso del seguro hecho por sus empleados, con lo cual se intenta limitar los abusos en la utilización del sistema por parte de los trabajadores.

b) Transformación en sistemas de seguros de desempleo personales

Estos esquemas significan una transformación radical del seguro de desempleo, ya que esta institución se convierte en un sistema de capitalización individual, similar al de jubilaciones y pensiones privadas. Según algunos autores (Cortazar, 1995) este sistema resulta socialmente más beneficioso que los tradicionales seguros de desempleo ya que evitan el "moral hazard" y los efectos negativos de sobre el trabajo informal.

El sistema chileno constituye un ejemplo extremo de este tipo de programas. Se establecen cuentas de ahorro personales a través de las mismas empresas aseguradoras de pensiones. El financiamiento se efectúa por medio de contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores de un 2% sobre la nomina salarial, por un máximo de tres años.

Los beneficios se establecen hasta cuatro meses, alcanzando el 50% del salario neto recibido por el trabajador antes del despido. Estos beneficios se conceden una vez finalizado el período garantizado por las indemnizaciones. Es decir que si un trabajador recibe tres meses de indemnización, las prestaciones del seguro por desempleo comienzan en el mes cuarto. Las únicas transferencias netas del sistema las realiza el estado, al garantizar hasta el 75% de los salarios mínimos para los trabajadores que percibían el salario mínimo antes de la cesantía (Cortazar, 1995).

Más allá de los desvíos y los efectos negativos mencionados, los sistemas de prestaciones de desempleo deben alcanzar un equilibrio entre el objetivo de ofrecer ingresos de sustitución al desocupado y la necesidad de no afectar su propensión a trabajar. A su vez, estos instrumentos pueden contribuir a una mejora en la distribución del ingreso en la medida que sean financiados por los empleadores.

Para el caso argentino, estos efectos resultan prácticamente irrelevantes en la actualidad, en razón del escaso nivel de cobertura y difusión del seguro de desempleo entre los desocupados y los potenciales beneficiarios. De todos modos, a la hora de diseñar un sistema más amplio de coberturas o incrementar las fuentes de financiamiento, resulta necesario evaluar las posibles disfuncionalidades que podrían ejercer estos beneficios sobre el comportamiento del mercado de trabajo.

H. *Combinación de programas*

Una cuestión a definir por los diferentes países es cuál es la óptima combinación o "mix" de políticas de empleo. En general, existe cierto consenso acerca del mayor impacto de los programas diseñados para grupos

estrictamente definidos, que los establecidos para una población objetivo poco definida o de manera amplia; y de los mayores beneficios que en el mediano y largo plazo brindan los programas de entrenamiento respecto de los de creación directa de empleo (OCDE, 1990). Sin embargo, existen diversas razones que tienden a relativizar estas últimas conclusiones:

a) el impacto positivo sobre la tasa de empleo de los programas de capacitación disminuye considerablemente en los países en los que el desempleo se sitúa en niveles elevados de manera persistente. En estas situaciones de alto desempleo, en las cuales existen escasas posibilidades de empleo luego del entrenamiento, la menor motivación de los beneficiarios puede afectar el resultado de estos programas.

b) Por su parte, los programas de capacitación poseen economías de escala decrecientes: la oferta de cursos de alta calidad son limitados, y la posibilidad de monitorear la calidad y la efectividad de los programas decrece cuando se incrementa su cantidad.

c) Los programas de capacitación deben estar diseñados hacia grupos específicos de beneficiarios. El impacto de estos programas puede ser muy dispar según los tipos de beneficiarios. Los estudios realizados para Estados Unidos indicarían que los mejores resultados se obtienen en los programas de entrenamiento para mujeres, mientras que los orientados para los jóvenes presentan mayores incertidumbres. A su vez, existen grupos de la población, como los desocupados varones adultos, que resultan más difíciles de motivar a través de este tipo de programas (Lalonde, 1992).

De manera que, dependiendo de las características de la población desocupada (participación de los desocupados de larga duración, incidencia de los jóvenes, etc.) el óptimo mix de programas debería incluir una combinación adecuada de instrumentos. Resulta fundamental identificar el horizonte temporal de los efectos esperados. Si el objetivo del Estado es reducir los niveles de desempleo en el corto plazo, los programas de creación directa resultarán los más aconsejables. En cambio, para el mediano y largo plazo, se debe recurrir a los programas que mejoren la empleabilidad de los trabajadores, incentivando su contratación en el sector privado.

La obtención de mejores resultados con las políticas activas de empleo depende también de la coordinación entre los diferentes programas. La superposición de programas y la ausencia de coordinación entre los mismos afecta la eficacia y la eficiencia de estas políticas. A su vez, también debe existir una coordinación entre las políticas activas y el seguro de desempleo. En la medida en que las políticas pasivas incorporen elementos de educación y de reentrenamiento de los desocupados de larga duración, existen mayores posibilidades de éxito en la disminución de la incidencia de este grupo sobre el total de los desocupados. Los mejores resultados se encuentran vinculados, también, a la combinación de la finalización de los programas de entrenamiento con la finalización del período de percepción del seguro de desempleo.

C. Reflexiones finales

El análisis precedente indica que por lo menos a nivel teórico las políticas de empleo contienen efectos positivos y negativos sobre el mercado de trabajo, por lo que resulta difícil establecer a priori los impactos que producirán estos instrumentos. El resultado final sobre el incremento del empleo será mayor en la medida que la mejora en el ajuste del mercado de trabajo, la mayor competencia por los puestos de trabajos y el incremento en la productividad (efecto escala), superen a los efectos no deseados (sustitución, pérdidas por peso muerto, desplazamiento y "crowding-out").

Por otra parte, los estudios empíricos realizados en los países de la OCDE tampoco ofrecen conclusiones definitivas sobre el efecto de estas políticas. Si bien las evaluaciones ex post de los efectos macroeconómicos resultan inciertos, existe cierto consenso acerca de las características que debieran contener las políticas de empleo para ampliar las posibilidades de éxito de las mismas:

- La definición de los beneficiarios y la elección de los mismos resulta un factor fundamental sobre las probabilidades de éxito del programa. Si el objetivo es producir una mayor inserción de los sectores más desfavorecidos en el mercado de trabajo, la incorporación de desocupados de larga duración y de los sectores menos calificados resulta aconsejable. En cambio, si se quiere maximizar la tasa de empleo de los beneficiarios, se los debe elegir con mejores posibilidades de reinserción laboral.
- La duración de los programas activos no debe ser excesiva, para que los beneficiarios no los consideren como una extensión de los beneficios de desempleo. En algunos países de la OCDE ha resultado positivo una mayor incidencia de los programas activos con una reducción de la duración máxima de los beneficios por desempleo.
- El óptimo mix de políticas activas debe incluir una combinación balanceada de programas. La experiencia de la OCDE otorgaría para el mediano y largo plazo una mayor elección de los programas de entrenamiento respecto del resto, si bien los primeros también poseen restricciones para su implementación. Los programas que incluyen módulos de entrenamiento en el trabajo aparecen como los programas de capacitación con mejor performance.
- En cambio, en el corto plazo si se quiere obtener una mayor impacto sobre los niveles de desocupación, los programas de creación directa de empleo resultan los más adecuados. En este caso, las mayores dificultades se refieren a la "gestión" y a la baja productividad social de estos proyectos. Si bien existen escasas posibilidades de mejorar la empleabilidad futura de sus beneficiarios, permite mantenerlos en el mercado de trabajo y reducir el efecto "desaliento". El gran desafío de estos programas

radica en la posibilidad de incluir mecanismos de capacitación y de orientación para la reconversión de los beneficiarios hacia actividades del sector privado.

- En cuanto al seguro de desempleo, en los países que existe un elevado nivel de cobertura, la experiencia marca la necesidad de "activizar" dichos programas para neutralizar los efectos adversos sobre el mercado de trabajo. Al respecto, se destacan las medidas que intentan incentivar la búsqueda activa de trabajo y estimular la contratación de estos trabajadores a partir de programas de transferencias de las prestaciones.

Sección IV

INSTRUMENTOS PARA EVALUAR LAS POLITICAS DE EMPLEO

En esta sección se presentarán los diversos instrumentos por los cuales pueden ser evaluadas las políticas de empleo. En este sentido, los indicadores macroeconómicos aparecen como una primera aproximación para cuantificar el grado de significatividad que poseen estas políticas en relación al resto de las políticas públicas y a la economía en su conjunto.

Sin embargo, para realizar una medición de los impactos de estas políticas, se debe comparar los efectos provocados por cada uno de los programas en relación a las metas que se propuso alcanzar. En este sentido, en el capítulo se abordarán los diferentes tipos de evaluación, tomando en cuenta el momento en que son realizadas: ex-ante y ex-post.

Con el propósito de analizar algunos de los posibles diseños de evaluación para las políticas de empleo, a modo de ejemplo se presentará en el Anexo A la metodología empleada para la evaluación socioeconómica (ex-ante) del Proyecto Joven¹.

A. Indicadores Macroeconómicos

Durante los últimos años, en los países centrales a partir del impulso brindado a las políticas de empleo se han desarrollado diversas metodologías de evaluación de estos dispositivos, con el objeto de efectuar el control de gestión y la evaluación de los impactos sobre los beneficiarios.

¹ Para una aproximación a una evaluación ex-post de los impactos de estas políticas, en el Capítulo IV se presentan los resultados de la evaluación realizada para el Proyecto Joven, Area Resto de la Provincia de Buenos Aires, tercer llamado a licitación.

Tal como plantea Freyssinet (1995), la evaluación requiere del análisis de una serie e indicadores que reflejan el nivel de relevancia de estas políticas en el conjunto de las políticas públicas, y el grado de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos de cada política o medida.

Una primera aproximación respecto de la prioridad otorgada a las políticas de empleo puede alcanzarse analizando la significatividad de los recursos destinados a ponerlas en práctica, así como la participación otorgada a las de carácter "activo", por su potencialidad sobre la trayectoria futuros en el mercado laboral de la población beneficiada.

Los indicadores a los que se recurre generalmente para analizar la significatividad y eficacia de estas políticas, son los siguientes:

- Gasto en políticas de empleo como porcentaje del PBI

Este indicador refleja los esfuerzos realizados por una sociedad para atender estas políticas, dando los recursos que dispone en cada momento. Se caracteriza por independenciar el gasto en las políticas de empleo respecto de lo que pueda suceder con otras erogaciones de la administración central, al relacionarlo directamente con el producto de toda la economía. Sus limitaciones provienen, como todos los indicadores vinculados con el producto bruto de la economía, de estar condicionado por las deficiencias metodológicas en la elaboración de este último, como por la influencia de las diferencias en los tipos de cambio, a la hora de realizar comparaciones internacionales.

- Gasto en políticas de empleo como porcentaje del gasto público total

Refleja la importancia que el estado concede a las políticas de empleo. A nivel internacional, se ha reflejado una estrecha asociación entre este indicador y los niveles de desempleo. Al igual que el anterior indicador, mantiene las mismas limitaciones para la identificación de la orientación de estas políticas. A

su vez, para una evaluación más precisa deberían ser identificados aquellos dispositivos que signifiquen modificaciones en el nivel de ingresos del estado, si bien no contengan una afectación presupuestaria específica. Este es el caso de la reducción de las contribuciones patronales, establecido a partir de Pacto Fiscal Federal, o por los programas promovidos por la Ley Nacional de Empleo.

Por esta razón, se debe ser muy cauteloso en las interpretaciones de este indicador para estudios entre países, en particular en aquellos en que los instrumentos no presupuestarios poseen gran relevancia.

- Tasa de participación de los beneficiarios respecto de la población activa

Este indicador refleja el grado de difusión de estas políticas entre los potenciales beneficiarios. Dependiendo de los montos de los subsidios o beneficios, los resultados entre países pueden variar considerablemente de los que surgen del resto de los indicadores. A su vez, dependiendo del nivel de las prestaciones, una mayor difusión de los beneficios muchas veces no se corresponden con niveles más altos de ingresos.

Una versión más ajustada relaciona los gastos con las poblaciones objetivos de cada tipo de programa, de manera de recortar la incidencia de los programas sobre los reales posibles beneficiarios. Este es el caso de el programa Trabajar II, en el cual se asignaron los recursos disponibles en función de la población objetivo definida por el MTSS, por lo que su ejecución debe ser analizada, además, en función de dicha población objetivo.

Para refinar estos indicadores resulta aconsejable diferenciar entre el gasto fiscal total destinado a estos programas, del gasto fiscal efectivo, el cual incluye solamente el aporte que reciben los beneficiarios, dejando de lado los gastos de funcionamiento de los programas. En el análisis particular que se hará sobre los programas de creación directa de empleo, se diferenciará entre los fondos destinados a pagar los beneficiarios de estos programas, de la

contraparte de los organismos ejecutores, orientada al financiamiento de las obras e inversiones incluidas en los proyectos.

- Distribución entre políticas activas y pasivas de empleo

La distribución de los recursos entre los programas activos y pasivos, indica los objetivos y la orientación de las políticas de empleo. En la medida que sea mayor la participación de las políticas pasivas -seguro de desempleo y retiros anticipados- la política de empleo poseerá un mayor carácter asistencialista; si bien es cierto que la participación de las políticas pasivas sobre el total, por lo menos en los países de la OCDE, se encuentra fuertemente correlacionada con el nivel de desempleo.

Apéndice A

Algunos indicadores macroeconómicos de las políticas de empleo en los países de la OCDE

La participación de los gastos públicos en políticas de empleo entre los países de la OCDE, medidos como porcentaje del PBI, resulta significativamente variable según los diferentes casos nacionales. No se registran relaciones directas entre el nivel y la estructura de estos gastos, con la tasa de desocupación entre países, pero sí con las variaciones observables a nivel nacional.

Si se analiza la evolución de estos gastos en el período 1985-1990, se observa que se produjo un incremento de la participación de las políticas activas sobre el total de los gastos en políticas de empleo, al mismo tiempo que se producía una constante reducción de la tasa de desocupación. Sin embargo, para el total de los gastos como porcentaje del PBI se extendía en un rango cuyos extremos eran el 0,5% (Suiza), y el 5% (Irlanda).

En el período 1993-1997 los gastos como porcentaje del PBI en promedio han disminuido, debido a la reducción generalizada de las coberturas de los seguros de desempleo en la mayoría de los países integrantes de la OCDE. En cambio, se registró un leve incremento de los gastos en políticas activas, principalmente en los programas de subsidios al empleo.

En efecto, los gastos en programas de empleo como porcentaje del PBI para 25 países de la OCDE², pasaron de 2,90% en 1993/94 a 2,54% en 1996/97. Esta variación, obedeció a la reducción en un 20% del gasto en

² Los actuales miembros de la OCDE son: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Netherlands, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Finlandia, Australia, México, Nueva Zelanda, Hungría, Rep. Checa, Polonia y Corea. En este trabajo, se han incluido todos, excepto Islandia, Turquía, México y Corea, de quienes no se cuenta con información.

políticas pasivas, y un incremento menor de las activas (5%). Para las primeras, tanto el seguro de desempleo como la jubilación anticipada registraron disminuciones en la mayoría de los países analizados, mientras que para las medidas activas se observaron comportamientos disimiles. Los gastos en dispositivos clasificados como subsidios al empleo crecieron en un 25%, principalmente por el mayor desarrollo de los programas de "creación directa de empleo". Los programas destinados a los jóvenes también registraron incrementos, pero en un menor nivel (6%); mientras que en las demás tipologías de programas se observaron reducciones respecto de este indicador.

OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje del PBI

En %

TIPO DE PROGRAMAS	1996-97 PROMEDIO	1993-1994 PROMEDIO	VARIACION
Servicios Públicos de Empleo y Administración	0,15	0,15	-2%
Programas de Capacitación	0,24	0,25	-4%
Trainings para desocupados adultos	0,19	0,22	-11%
Trainings para ocupados adultos	0,05	0,07	-35%
Programas para Jóvenes	0,13	0,12	6%
Medidas para jóvenes desocupados	0,06	0,08	-24%
Medidas para jóvenes en general	0,07	0,06	6%
Subsidios al empleo	0,25	0,20	25%
Subsidios al empleo en el sector privado	0,07	0,07	-8%
Apoyo a microemprendimientos	0,02	0,03	-45%
Creación directa de empleo	0,16	0,12	29%
Programas para discapacitados	0,14	0,13	14%
Seguro de Desempleo	1,46	1,74	-16%
Jubilación anticipada	0,18	0,30	-40%
Políticas activas	0,90	0,86	5%
Políticas Pasivas	1,64	2,04	-20%
TOTAL	2,54	2,90	-12%

Fuente: *Employment Outlook*, 1997

A nivel de países, las principales variaciones se registraron en Estados Unidos (-34%), Nueva Zelandia (-40%), Canadá (-29%), Suecia (-21%), Reino Unido (-19%), Australia (18%) y Finlandia (-18%); principalmente por la disminución de las políticas pasivas; mientras que sólo en algunos países que incrementaron sus gastos en relación al PBI, como Japón (46%), Italia (25%) y Portugal (15%).

De todos modos, en la OCDE se siguen verificando fuertes diferencias entre los niveles de gastos de estas políticas según los países: mientras que este ratio se ubica en Estados Unidos, Japón y Grecia entre el 0,5 y 1%, en los países escandinavos e Irlanda se ubican entre el 4 y el 5% del PBI (a excepción de Dinamarca, que registra el máximo de 6,6%).

En cuanto a la participación de los beneficiarios de las políticas activas de empleo como porcentaje ponderado de la oferta de trabajo de los países de la OCDE, para el ejercicio 1996/97 se registró en promedio un valor de 3,84%³. Los programas con mayor incidencia de beneficiarios fueron los de capacitación (38%), subsidios al empleo (27%) y programas para jóvenes (23%). Del mismo modo, las dispersiones entre países se repiten: en Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Francia y Suecia, las políticas activas se ubican entre el 10% y 20% de la población económicamente activa. En cambio, en Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, España, Islandia, Grecia y Canadá no superan el 3% de la oferta laboral⁴.

Si se relaciona la desocupación de estos países ponderada por la ofertas de trabajo nacionales, la tasa de desocupación promedio en 1996 alcanzaría a 6,9% (esta valor se encuentra relacionado con la tasa de desocupación de los Estados Unidos, dado que en este país se concentra el 37% de la oferta laboral de la OCDE). De esta manera, se puede estimar un nivel de cobertura promedio del 38% entre todos los dispositivos de políticas activas, respecto de la población desocupada⁵. Este indicador, refleja el fuerte estímulo alcanzado por estos programas en los países centrales durante las últimas décadas.

En el periodo (1993-1997), se advierte un crecimiento del 12% en la participación de los programas activos sobre la fuerza de trabajo, resultados

³ Aquí se incluyeron los registros de 1993 para Estados Unidos, ya que para este país en 1997 la OCDE no ha publicado la actualización completa para todos los programas.

⁴ Para Austria, Japón, Luxemburgo y Noruega, no se cuenta con información al respecto.

⁵ Con fuertes desvíos entre países. Los extremos son Dinamarca (328%) y España (12%).

que concuerdan con los verificados para la relación gastos en políticas activas/ PBI. Los mayores crecimientos corresponden a los subsidios al empleo en el sector privado, la creación directa de empleo, como también los programas destinados a los discapacitados .

OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje de la oferta de trabajo

En %

TIPO DE PROGRAMAS	1996-97 PROMEDIO
Programas de Capacitación	1,98
Trainings para desocupados adultos	1,47
Trainings para ocupados adultos	0,50
Programas para Jóvenes	1,41
Medidas para jóvenes desocupados	0,55
Medidas para jóvenes en general	0,87
Subsidios al empleo	1,60
Subsidios al empleo en el sector privado	0,58
Apoyo a microempresarios	0,11
Creación directa de empleo	0,89
Programas para discapacitados	0,25
Políticas activas	5,24
Tasa de desocupación abierta (1996)	6,9
Políticas activas / desocupados	38%

Fuente: *Employment Outlook, 1997*

En cuanto a la distribución de los gastos entre políticas activas y pasivas, estas últimas siguen concentrando la mayoría de los recursos empleados por los estados, si bien se produjo en los últimos años un incremento en la participación de los dispositivos de políticas activas. En 1996/97 del total gastado, el 65% correspondía a las políticas pasivas y el 35% restante a las activas. Esta relación en 1993/94 era de 69%-31%, lo que indica que en el último trienio, se produjo una reducción de los seguros de desempleo y jubilaciones anticipadas, compensadas parcialmente por los programas activos, en particular los subsidios al empleo en el sector público y privado.

En resumen, los países de la OCDE siguen manteniendo un alto nivel de cobertura a los desocupados y trabajadores con problemas de inserción laboral, si bien con grandes diferencias entre los modelos de cobertura social de cada país. Los países anglosajones (Estados Unidos y Reino Unido), Japón, y la mayoría de los países del sur de Europa mantienen los menores niveles de protección y fomento del empleo, en cambio los países escandinavos e Irlanda, siguen ofreciendo los mayores niveles de gasto y cobertura social. En un nivel intermedio pueden incluirse países como Alemania, Francia y Bélgica, aunque con claras diferencias en la orientación de la política de empleo.

B. Tipos de evaluación. Evaluación ex-ante y ex-post

El objetivo de la evaluación es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar, con lo cual se contribuye a mejorar la programación de las decisiones futuras. A su vez, también se ha definido la evaluación como "el proceso encaminado a determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de los instrumentos según los objetivos" (ONU, 1984).

Esta definición de la evaluación pone de relevancia diversos factores a evaluar:

a) *la pertinencia*: expresa la correspondencia entre el diseño y la formulación con los objetivos del programa.

La evaluación de estas políticas debe ser realizada en relación a sus objetivos. Si un programa de empleo es diseñado con el objetivo de crear puestos de trabajo debe ser evaluado haciendo hincapié en aquella variable, si bien pueden ponderarse otro tipo de efectos (incremento de los ingresos de los beneficiarios, reducción de la tasa de desempleo de larga duración, etc.). Por esta razón, los programas deben ser diseñados de manera que sus objetivos puedan ser claramente cuantificados, ya que de esta manera podrán ser evaluados en relación a aquellos parámetros.

b) *eficiencia*: implica maximizar los resultados de un programa minimizando los costos de los insumos.

c) *la eficacia*: grado en que se alcanzan los objetivos y metas del programa en la población objetivo determinada, independientemente de los costos que esto implique.

d) *el impacto*: se define como el resultado de los efectos de un programa. La determinación del impacto exige el establecimiento de objetivos operacionales y de un modo causal que permita vincular el proyecto con

los efectos resultantes de su implementación (ONU, 1984). De esta manera, el impacto representa las alteraciones producidas en una población objetivo que pueden atribuirse exclusivamente al programa.

La evaluación de las políticas, por lo tanto, se distingue del seguimiento. Este último se trata de una actividad gerencial que se realiza durante el período de ejecución; en cambio, la evaluación se puede realizar en diferentes períodos independientemente del grado de ejecución de los programas, a la vez que se ocupa de los efectos sobre los beneficiarios, mas que sobre la forma en que se concretan los programas.

1. Evaluación ex-ante

Dependiendo del momento en que se realiza la evaluación, los programas de empleo pueden ser evaluados ex-ante o ex-post. La primera se realiza previo al comienzo del programa, con el propósito de anticipar el posible impacto de las políticas a desarrollar; en cambio, la segunda se basa en la información derivada de la implementación el programa. Entre las metodologías generalmente utilizadas para la evaluación ex-ante, se utiliza el análisis costo-beneficios (ACB) y el análisis costo-efectividad (ACE).

El ACB brinda indicadores de rentabilidad socioeconómica global, como el VAN (Valor Actual Neto) y la TIR (Tasa Interna de Retorno). Un ejemplo de esta metodología es la que se presentará a continuación para el Proyecto Joven. Tal como se menciona usualmente, una de las principales dificultades de este método es traducir a unidades monetarias los beneficios atribuibles al programa. En el caso del Proyecto Joven, la dificultad para cuantificar los costos sociales evitados o los efectos sobre la distribución del ingreso que podría generar el programa, expresan algunas de las limitaciones del método. A su vez, la necesidad de establecer diversos supuestos simplificadores que permitan realizar la estimación de las variables definidas, necesariamente restringe la capacidad interpretativa de estos modelos. Mas allá de las limitaciones, las estimaciones de costos-beneficios resultan de gran utilidad

para evaluar la factibilidad de los proyectos y su racionalidad en términos de rentabilidad social.

Por su parte, el ACE intenta identificar las alternativas de decisión, estableciendo las relaciones entre los costos y los beneficios, y comparando los costos provocados por formas alternativas de alcanzar los objetivos propuestos. Aquí, si bien se comparan los costos de un programa con los beneficios resultantes, no se expresan en la misma unidad de medida. Los costos son traducidos a unidades monetarias, mientras que los beneficios/efectos son expresados en términos del objetivo propuesto (ej.: para el Proyecto Joven los beneficios se pueden medir en términos de pasantes que finalizan el programa). Al contrastar los efectos de un programa en función de las unidades de producto (pasantes) respecto de los costos monetarios, el resultado es una relación costo efectividad. Esto permite jerarquizar opciones según los costos que cada una requiere para el logro de una unidad de producto (Cohen y Franco, 1992).

En síntesis, para un análisis - a grandes rasgos - del grado de efectividad de estas políticas se deben comparar la relación recursos/dispositivos o, dicho de otra manera, la relación costo/beneficiarios; ya que generalmente los recursos se miran en términos monetarios o de costo, y los dispositivos en términos de volumen de actividad, para lo cual el indicador más simple es el número de beneficiarios (Freyssinet, 1994).

2. Evaluación ex-post

La evaluación ex-post puede ser realizada tanto en la etapa de ejecución de los programas como en aquellos que ya han concluido. En el primer caso, la evaluación se centra fundamentalmente en los procesos. Dado que se efectúa durante la implementación, busca detectar las dificultades que se presentan en la organización, la administración, el control, y demás procesos de la "gestión" del programa. Se trata del monitoreo del cumplimiento de las metas del

programa y del funcionamiento de las diferentes oficinas que lo ejecutan. En cambio, la evaluación de impacto intenta cuantificar en que medida se alcanzan los objetivos y cuales son los efectos del programa.

La evaluación de procesos busca afectar las decisiones internas operativas, mientras que la de impacto se dirige hacia el exterior, siendo los beneficiarios sus principales referentes. Además, la primera se realiza en la etapa de ejecución, mientras que la evaluación de impacto puede ser llevada a cabo durante y después de finalizado el programa.

Dado que en este trabajo se prioriza evaluar los efectos externos de las políticas de empleo respecto de los beneficiarios, se excluirá al análisis de la evaluación de procesos, o se hará referencia sólo como un insumo para la evaluación de impacto.

C. Metodologías para la evaluación del impacto de las políticas de empleo

En función de la forma en que se seleccionan los miembros de los grupos a analizar, se estará trabajando con modelos cuasiexperimentales, o no experimentales. Los primeros seleccionan muestras obtenidas de manera aleatoria de la población a analizar, mientras que en los modelos no experimentales se trabaja sobre grupos predeterminados (se excluye el azar) de los cuales se pretende evaluar su comportamiento.

En la medida que se pretenda obtener resultados que puedan ser extrapolables para poblaciones objetivo más amplias, resulta necesario trabajar con modelos que incluyan muestras al azar. Sin embargo, para su aplicación se requiere la selección aleatoria de los integrantes de los grupos a evaluar, lo que implica que el tamaño de las muestras debe ser significativo. Este requisito encarece el costo de estas evaluaciones, lo cual puede ser motivo de la ausencia de evaluaciones de impacto en programas con escaso financiamiento.

Los diseños de las evaluaciones de impacto de las políticas de empleo (con o sin azar), pueden responder a dos esquemas tipo: a) evaluaciones con grupos de control o de comparación y b) series temporales.

1. Evaluaciones con grupos de control

En este diseño se incluyen grupos de control ("sin proyecto"), de los que se supone que sus miembros poseen características socioeconómicas semejantes a los que integran el grupo al cual se aplica el proyecto ("con proyecto"). De esta manera, se realizan mediciones antes de iniciar la ejecución del programa y después de finalizado el estímulo, sobre los beneficiarios y el grupo de control, lo cual permite aislar los cambios en la situación laboral provocados por factores exógenos al programa (ej.: variaciones en el nivel de actividad). Así se espera obtener a partir de

estas comparaciones un indicador del impacto neto de los programas de empleo.

Resulta un factor central para estas evaluaciones seleccionar grupos de control con características suficientemente similares al grupo "con proyecto" por lo cual no deben reflejar comportamientos disímiles en lo que respecta a las variables no afectadas por la ejecución del programa.

Esta elección no se realiza al azar sino en base a hipótesis sobre las variables relevantes en cuanto a la condición socioeconómica de este grupo de personas (edad, sexo, nivel educativo, nivel de ingresos, categoría ocupacional, etc.). Algunos autores (Cohen y Franco, 1992) plantean como elegibles para incluir en los grupos de control a personas que no dispongan de la información del proyecto, o aquellas que residan en localidades en las que no existe desarrollo del programa. Sin embargo, este "recorte" de los grupos de control puede incluir condiciones de partida diferentes, producto -por ejemplo- de factores culturales disímiles respecto de los beneficiarios del programa.

Para el caso Argentino, en el único ámbito en el que se han comenzado a realizar evaluaciones de impacto con grupos de control es el Proyecto Joven. Aquí se realizó una primera evaluación para la Prueba Piloto, la cual según los responsables del proyecto, fracasó por errores en la definición del grupo de control. En la misma, se incluyeron en los grupos de control a personas cercanas a los beneficiarios (amigos, vecinos, etc.) de los que se suponía que al inicio del proyecto poseían características socioeconómicas y comportamientos similares, lo cual no fue corroborado por las estimaciones realizadas. Por esta razón, en la medición de impacto de los cursos contratados en el segundo y tercer llamado del Proyecto, los grupos de control se obtendrían a partir de postulantes al proyecto que no fueron incluidos por razones ajenas a su condición socioeconómica (cumplimiento de cupos). Al seleccionar el grupo de control entre jóvenes que se han acercado al proyecto se intenta disminuir los desvios que pudieran producirse por factores vinculados con el comportamiento individual (interés y predisposición para la búsqueda de trabajo, etc.).

Resulta evidente que el éxito de la evaluación de impactos de las políticas de empleo con grupos de control requiere una cuidadosa selección de sus integrantes, ya que de otro modo se pueden sub o sobreestimar los efectos atribuibles a un programa determinado.

2. Series temporales (sin grupos de control)

Estos esquemas se construyen en base a mediciones periódicas efectuadas en diferentes momentos de la ejecución del programa: antes del inicio, durante su ejecución, y una vez finalizado, en diferentes oportunidades. Las debilidades de estas evaluaciones respecto de las realizadas con grupos de control se originan en la imposibilidad de aislar la incidencia de variables no relacionadas con el programa analizado.

Por ejemplo, si se evalúa los efectos de un programa de capacitación sobre la tasa de empleo de un grupo de beneficiarios de un programa en diferentes momentos, se conocerá cual es el grado de inserción laboral de estas personas una vez finalizado el programa, lo que se debe comparar con su situación anterior (al inicio del programa). Sin embargo, de aquí no puede deducirse directamente el impacto neto del programa sobre el nivel de empleo de los beneficiarios, ya que existen otros factores condicionantes (de índole macroeconómica) que, según la experiencia de la OCDE, son mucho más significativos a la hora de definir la situación laboral de estas personas.

Por esta razón, resultan de mayor utilidad para cuantificar el impacto de las políticas de empleo, los esquemas realizados con grupos de control que las series temporales. A su vez, los efectuados de manera aleatoria con muestras estratificadas permiten realizar conclusiones más amplias que aquellas que se basan en esquemas no aleatorios sobre grupos predeterminados de beneficiarios.

En función de lo mencionado anteriormente es posible identificar 4 tipos de

esquemas evaluativos, a saber:

DISEÑOS DE EVALUACION	MUESTRAS AL AZAR	GRUPOS PREDETERMINADOS (NO AL AZAR)
CON GRUPOS DE CONTROL	<p style="text-align: center;">I</p> <ul style="list-style-type: none"> * Control de variables exógenas * Identificación del impacto general del programa * Posible sub o sobreestimación de los efectos 	<p style="text-align: center;">II</p> <ul style="list-style-type: none"> * Control de variables exógenas * Identificación del impacto particular sobre una población reducida (no es posible generalizar) * Posible sub o sobreestimación de los efectos
SIN GRUPOS DE CONTROL	<p style="text-align: center;">III</p> <ul style="list-style-type: none"> * Incluye efectos no atribuibles al programa * Posible sub o sobreestimación de los efectos 	<p style="text-align: center;">IV</p> <ul style="list-style-type: none"> * Incluye efectos no atribuibles al programa * Identificación del resultado bruto sobre una población reducida (no es posible generalizar).

En la medida que se pasa de los cuadrantes de la izquierda a los de la derecha nos dirigimos de esquemas evaluatorios generales a particulares, y al movernos de arriba a abajo perdemos precisión en la identificación de los impactos netos atribuibles a un programa. En este sentido, resulta plausible plantear que en la medida en que se dispongan recursos para realizar evaluaciones de impacto ex-post resulta conveniente elegir los esquemas con grupos de control (el esquema I, o en su defecto

el II).

Una pregunta fundamental respecto de las evaluaciones de las políticas de empleo es quién es el organismo responsable de llevarlas a cabo. Al respecto existen cuatro posibilidades: a) la realización de una evaluación interna por parte de los mismos organismos ejecutores del programa; b) una evaluación externa efectuada por instituciones especializadas en este tema; c) evaluación mixta y d) una evaluación participativa, en la que intervienen los diferentes actores sociales interesados en el desarrollo del programa.

En el primer caso, el evaluador tiene directamente acceso a la información y, como decide la evaluación puede actuar rápidamente en caso de observar desvíos o resultados negativos. El inconveniente reside en que se superponen las funciones de ejecución y evaluación. Existen menos garantías de objetividad de la evaluación, por lo que puede resultar sesgada para legitimizar al ejecutor o a quienes deciden la política, ya que el evaluador se convierte al mismo tiempo en "juez y parte".

La evaluación externa, en cambio, garantiza un mayor grado de autonomía, y también, en determinados casos, la competencia técnica de quienes la realizan. Sin embargo, entre sus desventajas se plantea que ante la mayor importancia que se atribuye al método de evaluación se corre el riesgo de obtener resultados con mayor lentitud, lo que perjudica el proceso de la programación de las políticas.

En la evaluación mixta se intenta combinar las anteriormente mencionadas, permitiendo que evaluadores externos realicen su trabajo en relación directa y con la participación de los miembros del proyecto a evaluar.

La cuarta posibilidad implica generar un proceso en el que todos los agentes sociales que participan en el desarrollo de la política discutan permanentemente sobre sus consecuencias y confronten sus comportamientos. En este proceso se intenta generar compromisos que impliquen mejoras en los resultados de estas políticas. Aquí

la evaluación posee un papel de aprendizaje social en el que se requieren acuerdos estables efectuados sobre bases objetivas, y no sólo como una relación de fuerzas por el reparto de los recursos disponibles en estos programas (Freyssinet, 1994).

Tradicionalmente, en la Argentina existe una escasa tradición de evaluaciones o seguimientos no sólo de las políticas de empleo sino de las políticas públicas en general; y en aquellos casos en que fueron realizadas, las mismas oficinas encargadas de su ejecución se encargaron de efectuarlas.

En relación a las políticas de empleo para el período 1991-1995, si bien algunos organismos han realizado seguimientos o evaluaciones de procesos, este no fue el caso de las evaluaciones de impacto ex-post. Como excepción aparece sólo el Proyecto Joven del PARP, sobre el que se realizó una evaluación de impactos para la Prueba Piloto. Posteriormente, en 1996 se realizó una licitación pública para la contratación de servicios de consultoría a fin de efectuar mediciones de impacto de los cursos contratados en el segundo y el tercer llamado del proyecto.

D) La evaluación de las políticas de empleo. Algunos problemas metodológicos

1. Una aproximación al análisis de costo-beneficio.

El análisis de costo-beneficio de los programas de empleo pueden estimarse desde el punto de vista privado o social. Dado que se trata de un análisis de políticas públicas, resulta necesario tomar en cuenta el punto de vista social. Aquí interesa comparar los beneficios y costos que un país incurre al poner en práctica una programa de empleo. La identificación de los beneficios y costos para la sociedad en su conjunto surge a partir de la comparación de una situación "con y sin" programa.

Tal como se mencionó anteriormente, dependiendo del momento en que se realiza la evaluación, los programas de empleo pueden ser evaluados ex-ante o ex-post. El primero, de carácter no experimental, se realiza previo al comienzo del programa, con el propósito de anticipar el posible impacto de las políticas a desarrollar; en cambio, el segundo de naturaleza experimental, se basa en la información derivada de la implementación del programa.

La evaluación de los beneficios finales, requeriría de un seguimiento de la situación laboral de los beneficiarios de estas políticas luego de ser incorporados. Para cuantificar el efecto del programa independientemente de otras variables exógenas (por ejemplo, cambios en las condiciones macroeconómicas) se puede comparar la situación laboral alcanzada por los beneficiarios en relación a los trabajadores no beneficiados que posean similares características socio-económicas.

En cambio, los métodos de evaluación ex-ante no experimentales, parten de diversas hipótesis planteadas en los modelos teóricos previos. En la Argentina, este tipo de análisis puede ser apreciado en la evaluación socio-económica del componente Joven del Programa de Reconversión Productiva. En el mismo, se ha realizado una aproximación a esta temática presumiendo que los beneficios de la capacitación pueden ser medidos por la ganancia en el valor presente del flujo de productividad futura probable, el cual se aproxima a través del precio de demanda del trabajo pre y post capacitación. Aquí se utiliza el ingreso salarial, debidamente ajustado, como indicador del precio de demanda de trabajo. Este enfoque presupone, partiendo de la teoría neoclásica, que los diferenciales salariales expresan variaciones de la productividad marginal del trabajo, por las cuales las diferencias de salarios se explican por las modificaciones del "capital humano".

Tal como plantea Gautie (1995), esta teoría se basa en un encadenamiento de causalidades tautológicas, a saber:

1. Se parte del postulado según el cual la productividad marginal es igual al salario.

2. Se constata que el salario es incrementado por la formación.

3. Se deduce que la formación acrecienta la productividad marginal, y que simétricamente todo incremento de la esta última está ligada a una acumulación de capital humano³.

Sin embargo, otras explicaciones teóricas planteadas por el autor reflejan desviaciones de los salarios percibidos por los beneficiarios de estos programas respecto de la productividad marginal, como producto de diferentes factores: a) la entrada a un programa puede tener al mismo tiempo un efecto negativo sobre el salario pero positivo sobre la tasa de empleo, como se constata en diversos estudios franceses; b) la "estigmatización" de los beneficiarios puede jugar un factor importante, pudiendo afectar el nivel de salario, y mantenerlo por debajo de la productividad marginal; y c) la existencia de segmentos donde el capital humano es remunerado de forma diferente, puede llevar a que los beneficiarios de ciertos dispositivos sean peor remunerados (segmentación del mercado de trabajo).

2. Alcances y problemas metodológicos de las evaluaciones experimentales de las políticas de empleo.

En las evaluaciones experimentales se incluyen grupos de control ("sin proyecto"), de los que se supone que sus miembros poseen características socioeconómicas semejantes a los que integran el grupo al cual se aplica el proyecto ("con proyecto"). De esta manera, se realizan mediciones antes de iniciar la ejecución del programa y después de finalizado el estímulo, sobre los beneficiarios y el grupo de control, lo cual a priori permitiría aislar los cambios en la situación laboral provocados

³Tal como plantea, Gautie (1995) esta teoría es irrefutable: "si dos individuos idénticos del punto de vista de sus características de capital humano observadas (acreditaciones educativas, experiencia laboral, etc.) perciben dos salarios diferentes, se puede siempre argumentar la existencia de características no observadas para explicar esta diferencia (habilidad, competencia, etc.)."

por factores exógenos al programa (ej.: variaciones en el nivel de actividad). Así se espera obtener a partir de estas comparaciones un indicador del impacto neto de los programas de empleo.

Resulta un factor central para estas evaluaciones seleccionar grupos de control con características suficientemente similares al grupo "con proyecto", por lo cual no deben reflejar comportamientos disímiles en lo que respecta a las variables no afectadas por la ejecución del programa.

El objetivo principal consiste en "aislar" el efecto propio de los dispositivos de las políticas de empleos. Los resultados deben ser comparados en función de sus efectos sobre los beneficiarios relacionándolos con los comportamientos observados en los "sin proyecto". Tal como plantea Gautie (1995), las variables consideradas generalmente son: a) la tasa de empleo, b) la duración del empleo y c) el salario.

El diseño propuesto, sin embargo, posee una serie de restricciones y de problemas metodológicos que, dependiendo del programa y del contexto en que se implementa, en muchos casos resulta de difícil solución. Entre estas restricciones, se destacan las siguientes:

- Desvios de Selección

Las evaluaciones experimentales requieren controlar las características de los beneficiarios de las políticas de empleo, para poder comparar sus trayectorias con las de los no beneficiarios. Se trata del problema de subsanar la heterogeneidad de los dos grupos de individuos (desvios de selección).

La estimación de los efectos propios de la medida será afectada si en parte los beneficiarios difieren de los no beneficiarios por características no observadas por el evaluador, y por otra parte si estas últimas juegan un rol en la determinación de los resultados. Diversos estudios franceses, han detectado que las evaluaciones con grupos

de control incluyen variables no observables. Estas se componen tanto por factores vinculados con las características productivas de los individuos (formación profesional, educación, etc.), como aquellas definidas como su "capital social"; es decir, su capacidad de obtener información y su red de vinculaciones informales para acceder a un empleo.

A características observables iguales (sexo, edad, formación, etc) la elección de los individuos de ingresar a un programa de empleo puede diferir en función de su situación personal, acerca de la cual los evaluadores no contienen generalmente información. En definitiva, en general, la información disponible no permiten observar todas las variables que pueden jugar un rol importante en la determinación de los resultados para controlar el desvío de selección de los grupos de control.

Una manera de evitar los desvíos de selección consiste en elegir previamente a un grupo de individuos que acepten participar en una experimentación, definiendo al azar quiénes serán los beneficiarios de la medida, y quienes los que constituirán el grupo de control. De todas maneras, este método no eliminará todos los problemas de desvío de la muestra aleatoria, ya que los individuos que deciden participar en esta experiencia pueden mantener características diferentes de aquellos que no acepten participar⁴.

En síntesis, a nivel de tratamiento estadístico el debate permanece abierto entre quienes defienden la experimentación y los que señalan que ésta puede chocar con los mismos problemas que los que resultan de utilizar métodos no experimentales. A su vez, otro de los obstáculos principales de estos métodos son los elevados costos de estas experiencias, lo cual puede ser motivo de la ausencia de evaluaciones de impacto en programas de escaso financiamiento.

⁴ Una diferencia esencial entre la experimentación social de la biomédica, es que la social no puede desarrollarse en ciego: si los individuos participan de la experimentación, ellos lo saben. Este conocimiento puede modificar sus comportamientos, y en definitiva los resultados.

- El efecto de las variaciones del ciclo económico

Independientemente del método de evaluación utilizado, los modelos se centran en variables que toman en cuenta las características del individuo, dejándose de lado variables de tipo coyunturales. Según sea el estado de la actividad económica, los efectos de los dispositivos pueden invertirse. Tal como presentan Dolton, Makepeace y Treble (1993), en su estudio sobre los impactos del "Youuth Training System" británico, las variaciones en las tasas de inserción de los beneficiarios resulta significativamente mayor en los períodos de auge y bajo desempleo.

Por esta razón, los principales inconvenientes de la evaluación de impactos reside no sólo en la omisión de variables de control, sino porque "si no se dispone de un modelo económico estructural subyacente no es posible distinguir los efectos en la oferta independientemente de los de demanda de trabajo"(Lechene V. y Magnac T., 1995).

- Efecto escala de los programas de empleo

Las evaluaciones, sobre todo las experimentales, se efectúan generalmente sobre muestras pequeñas, para los programas más utilizados. El problema reside en saber si los efectos estimados en tales condiciones se repetirán a una escala más importante. Este es el caso de las evaluaciones realizadas sobre las "pruebas piloto"⁵.

Si se supone que se han controlado los problemas de heterogeneidad de los grupos de control, si el programa desarrollado en pequeña escala se aplica sobre los más motivados, o por el contrario se aplica sobre los menos empleables (se prioriza la inserción de los grupos con mayores problemas de inserción), los resultados serán seguramente discímiles. En el primer caso se obtendrán rendimientos de escala

⁵ Para el caso argentino, este es el caso del Proyecto Joven del PARP, sobre el que se realizó una evaluación de impactos para la Prueba Piloto.

decreciente, y lo contrario en el segundo caso.

-Horizonte temporal de la evaluación

La definición del horizonte temporal para la evaluación de impactos de los programas, resulta un factor esencial para interpretar los resultados, ya que estos pueden diferir significativamente según el período de tiempo evaluado. El seguimiento de los beneficiarios comúnmente se realiza por un período relativamente corto de tiempo, lo que puede dificultar estas evaluaciones.

Según diversos autores, Viney (1983) y Vergniees (1994), la inserción laboral a mediano plazo puede estar relativamente poco correlacionada con la inserción laboral a corto plazo. Por esta razón, la evaluación de impactos de las políticas de empleo no puede establecerse sobre la evaluación puntual en un solo período de tiempo, sino que resulta necesario considerar la trayectoria de los individuos e intentar estimar los diferentes estados que ellos atraviezan.

Sin embargo, a nivel internacional son escasos los estudios que analizan los efectos de las políticas de empleo en un horizonte de 2 a 3 años. Los elevados costos mencionados, afectan las posibilidades de realización de este tipo de evaluaciones.

Metodológicamente, resulta pertinente plantear en que medida los resultados pueden ser efectivamente atribuidos al paso de un instrumento (causalidad estadística) y si esto último se establece, cuáles son los fundamentos teóricos de esta causalidad (causalidad efectiva). En general, los estudios microeconómicos dan cuenta sólo de la primera cuestión. Como lo remarca Stanckiewicz (1995) *"por construcción, los métodos comparativos se preocupan más en medir las variaciones y deducir la eficacia de las medidas, que de comprender las causas por las cuales se producen cambios en las situaciones de empleo de los beneficiarios"*.

En este sentido, el autor recomienda observar directamente lo que fue

determinante en la obtención de un empleo para los beneficios de las políticas de capacitación laboral. Así, para los programas de capacitación distingue diversos efectos: además del de formación (que juzga si el empleo obtenido lo fue como producto de la capacitación adquirida en el programa), aparece un efecto de "dinamización" (cuando es la motivación mucho más que el contenido de la formación lo que ha sido determinante), y el efecto "contacto" (el empleo obtenido puede ser sólo el resultado de las vinculaciones con la empresa donde se realiza el programa).

Por último, la evaluación de impactos tal como se la ha planteado puede ser criticada desde una perspectiva "sistémica". Según este enfoque (Gautie, 1995), el rol del contexto en la determinación de resultados de los programas, no posee sólo un problema de "variables omitidas". La eficacia en "si misma" resulta ser un concepto de difícil aprehensión para el razonamiento analítico, dado que no existe dispositivos "en si". Se trata de un soporte institucional y reglamentario, que no tiene realidad más que en una situación determinada, en función de los comportamientos de los diferentes actores que la producen. Según el autor, *"lo que importa es ubicar la lógica de los comportamientos en su contexto (coyuntural e institucional, global y local), y no tanto determinar que tal dispositivo permite en promedio incrementar el ingreso promedio de antiguos beneficiarios"*.

La evaluación se desplaza, entonces, desde un análisis de evaluación de impactos sobre una variable (salario, tasa de empleo, etc.) al estudio de la función de la medida en un contexto dado, en relación a las necesidades específicas del individuo. Puede entonces volverse multicriterio. Un mismo instrumento puede tener por función incrementar el nivel de formación, pero también resocializar, modificar la distribución del ingreso, etc.

En síntesis, el razonamiento sistémico tiende a establecer un puente entre "las evaluaciones de los dispositivos" y los análisis de la dimensión decisional de la inserción de los individuos (enfoque sociológico), tratando de evitar el carácter mecanicista de los primeros, y la omisión de los segundos; los que excluyen los

dispositivos mismos del centro del análisis. Este razonamiento sistémico a nivel micro completa el del nivel macroeconómico y tiende a permitir la coherencia interna y externa de la política de empleo.

CAPITULO II

SECCION I

LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA 1992-1995.

ALCANCES Y CONTENIDOS

A. Servicios Públicos de Empleo

✓ Agencias Públicas de Colocación (APC)

De acuerdo a la clasificación internacional efectuada por la OCDE, los servicios públicos de empleo comprenden los servicios de colocación, asesoramiento y orientación profesional, cursos de búsqueda de empleo, etc. Además, se incluyen aquí los costos de administración de los organismos encargados de las políticas de empleo.

Se destacan aquí tres funciones principales: a) proveer la información sobre el mercado de trabajo y ser un intermediario del mismo, b) administrar el presupuesto destinado a los fines de la política de empleo y c) administrar los participantes en los programas previstos. De esta manera, el principal objetivo de los servicios públicos de empleo es el de promover la coherencia entre todos los elementos que conforman la política de empleo.

En Argentina, se intentó cumplir las funciones de intermediación en el mercado de trabajo a través de la creación de las Agencias Públicas de Colocación (APC), a partir de mediados de 1995.

Entre los objetivos de las APC se encontraba principalmente el de

intermediación en el mercado de trabajo ofreciendo a las empresas el servicio de selección y presentación de candidatos para puestos de trabajo, a partir de las ofertas recibidas en las APC de las postulantes. A su vez, se debía encarar actividades de promoción y asesoramiento para la reconversión laboral. Por tal razón, se debía derivar individuos hacia programas y proyectos específicos de capacitación y formación profesional de entes nacionales, provinciales y municipales u ONG en forma gratuita, o a un costo equivalente a una contribución voluntaria.

En la práctica, desde marzo de 1995 hasta febrero de 1997, se establecieron sólo 5 Agencias Públicas de Colocación en Capital Federal, Rosario, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero. Estas oficinas, financiadas principalmente por el Fondo Nacional de Empleo, mantuvieron una estructura relativamente pequeña con un bajo presupuesto de gastos.

B. Formación profesional

A partir de 1992 fueron implementados a nivel nacional una serie de programas de formación y capacitación profesional, ejecutados con financiamiento del Fondo Nacional de Empleo y de organismos internacionales, a través del MTSS y el Ministerio de Economía y Servicios Públicos. Dada la diversidad de los programas y las modificaciones ocurridas durante el período analizado, en esta sección se presentarán las principales características de los programas de Capacitación Laboral financiados por el Fondo Nacional de Empleo, administrados por el MTSS, agrupándolos según su forma de financiamiento y dependencias encargadas de su gestión. Por su parte, el PARP (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva), dentro del cual se encuentran los proyectos Joven, Imagen, Microempresas y Fortalecimiento de las oficinas de Empleo, se

presentará por separado en el Capítulo III.¹

Por su parte, para su mejor comprensión, los programas administrados por el MTSS se presentarán según el año de ejecución presupuestaria.

1. Programas de Capacitación Laboral del MTSS

Ejecución presupuestaria 1993

Durante este período se realizaron acciones directas de asistencia técnica a la formación profesional y acciones indirectas a través de cursos dictados por instituciones públicas y privadas. Estas fueron realizadas en el marco de cinco programas, dependientes de la entonces Subsecretaría de Formación Profesional, implementados por sus correspondientes Direcciones Nacionales:

✓ Formación y Reconversión Laboral

El mismo tuvo entre sus principales objetivos: a) la aprobación de los programas de alternancia y la verificación del funcionamiento de los centros de formación en las provincias; b) la aprobación de programas de Trabajo-formación para la contratación de modalidades promovidas; y c) dar asistencia técnica y financiera para el desarrollo de cursos tendientes a la inserción ocupacional de los trabajadores capacitados.

¹ Esta diferenciación en la presentación se debe a que el trabajo de campo realizado en esta investigación se efectuó respecto del Proyecto Joven, para el cual se pretende efectuar un análisis más detallado.

✓ *Reconversión en la administración estatal*

Sus principales objetivos eran aquellos vinculados con:

- a) la capacitación para la reconversión laboral de trabajadores de empresas públicas privatizadas que vieron afectada su situación laboral por la reestructuración laboral de las empresas.
- b) acuerdos con organismos públicos para llevar adelante la capacitación de personal dependiente de los mismos.

✓ *Capacitación para la reconversión productiva*

Sus principales objetivos eran los siguientes:

- a) implementar programas de capacitación en nuevas tecnologías para contribuir al aumento de la productividad y competitividad en el sector productivo privado.
- b) brindar asistencia técnica y financiera en la formación de instructores, supervisores y jefes de departamento del sector privado.

✓ *Programa de asistencia técnica*

Diseñado con el objeto de brindar asistencia técnico-pedagógica para la formulación de programas de Formación Profesional, formación de instructores y de formadores.

✓ Investigación y Desarrollo

Entre sus objetivos principales, estuvieron: a) formular acuerdos de asistencia con las áreas de trabajo y educación de las distintas jurisdicciones del país, para la implementación de la Red de Formación Profesional y del Sistema de Centros Colaboradores; y b) organización de seminarios con los representantes de las jurisdicciones de trabajo provinciales.

Ejecución presupuestaria 1994

Durante el año 1994 la adjudicación de fondos se encuadró en la Resolución 313/94 del MTSS referida a la distribución del presupuesto entre las jurisdicciones provinciales y la Capital Federal. Según dicha Resolución, para garantizar la equidad territorial, los recursos del Fondo Nacional de Empleo se han distribuido asignando un 70% de los mismos a las acciones de carácter provincial y el 30% restante a acciones de carácter nacional. Para su distribución, la Resolución hacía referencia a la utilización de los siguientes índices en las respectivas jurisdicciones: actividad, desocupación, necesidades básicas insatisfechas y cantidad de empleados públicos por cada 1.000 habitantes.

Los beneficiarios de los programas de capacitación correspondieron a las siguientes categorías o grupos objetivo:

- a) la población en relación de dependencia dentro de las empresas del sector privado, a los efectos de mejorar sus habilidades, destrezas y conocimientos, asegurando la conservación del empleo y facilitando la promoción laboral;
- b) los empleados públicos que, habiéndose visto afectados por el proceso de

racionalización administrativa de los gobiernos provinciales y municipales, acceden a cursos de recalificación o reconversión con el objetivo de facilitar su reinserción en el mercado de trabajo;

c) los trabajadores desempleados registrados en la Red de Servicios de Empleo, los beneficiarios del Seguro de Desempleo de ANSeS y los trabajadores desempleados en general, quienes acceden a cursos de formación ocupacional. En estos casos, el objetivo era dar prioridad a aquellos proyectos que, desde su presentación, cuentan con el compromiso de absorción laboral por parte de empresas del sector privado;

d) los jóvenes en busca de su primer empleo, quienes pueden acceder a programas especiales de calificación, orientación y práctica laboral.

✓ *Programa de Reconversión Laboral*

Este Programa según los diferentes objetivos mencionados, se presentó en los siguientes *subprogramas*:

Capacitación para beneficiarios del seguro de desempleo

Conforme a la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, se estableció un sistema integral de prestaciones por desempleo por un período máximo de un año, y en dicho período los trabajadores beneficiados estaban obligados, entre otras cosas, a asistir a las acciones de formación para las que sean convocados. Para ello la Subsecretaría de Formación Profesional, se encargaba de suministrar la información necesaria referida a la oferta de cursos de formación ocupacional al Servicio de Empleo, con el objeto de llevar adelante dichas acciones, dirigidas a

los beneficiarios del Seguro de Desempleo. A su vez, entre los objetivos de la Subsecretaría se encontraban:

- a) Informar al Servicio de Empleo sobre las ofertas formativas a fin de que brinden una orientación a los beneficiarios en la selección de cursos, instituciones y jurisdicciones de acuerdo al perfil ocupacional del trabajador.
- b) Incorporar a los beneficiarios de los cursos que por convenio con Instituciones de Formación Profesional, privadas o públicas, se llevan a cabo en las distintas jurisdicciones del país.
- c) Instrumentar convenios con los gobiernos provinciales
- d) Derivar grupos de beneficiarios a cursos del Programa de Apoyo a la reconversión Productiva.

Capacitación para trabajadores desempleados

Este subprograma tenía por objetivo orientar en los diferentes cursos de formación profesional a los distintos grupos de trabajadores desempleados teniendo en cuenta su nivel de formación y los lugares de residencia de los mismos. Se debía articular en colaboración con las Universidades, empresas, organizaciones gremiales, centros de formación profesional y otros actores sociales, teniendo como meta la transferencia de conocimientos y la operatividad del programa en beneficio de todas las instituciones.

Capacitación para trabajadores en empresas en procesos de reconversión tecnológica y productiva

El objetivo era implementar proyectos de capacitación laboral para los trabajadores de empresas públicas y privadas, a los efectos de que los procesos de reconversión no generen desempleo. Asimismo, la Subsecretaría debía brindar

asistencia técnica para el diseño y ejecución de los proyectos. El financiamiento podía provenir de las mismas empresas, o en los casos que se justifique, podían ser cofinanciados por el MTSS.

Capacitación para trabajadores de empresas en crisis y del sector público en procesos de reestructuración

La participación del MTSS, a través de la Subsecretaría de Formación Profesional en los Procedimientos Preventivos de Crisis previstos en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, obligó a la puesta en marcha de mecanismos que disminuyan el costo social que deberán soportar los trabajadores que pudieran quedar excluidos del sector productivo, como asimismo mejorar la calificación de los que conservan su empleo.

Por su parte, era un objetivo de este subprograma brindar capacitación para la reconversión de los trabajadores afectados por los procesos de reestructuración del sector público provincial y municipal, como así también, la capacitación para el personal que conserva su empleo pero se producen modificaciones en su puesto de trabajo.

Formación para el primer empleo

A partir de las modalidades de contratación promovidas para jóvenes establecidas en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, Trabajo-Formación y Práctica Laboral, la ex Subsecretaría de Formación Profesional debía llevar a cabo las siguientes actividades destinadas a su desarrollo e implementación:

- a) Difusión de las modalidades.
- b) Asesoramiento para la confección del Programa de Alternancia y de los itinerarios

de formación posible a requerimiento de entidades de nivel público y privado

c) Recepción y análisis de los Programas de Alternancia para Trabajo-Formación involucrados en el correspondiente Programa.

d) Estadísticas mensuales y anuales acumuladas de los Contratos realizados en todo el país.

Mujer y Formación profesional

El subprograma Mujer y Formación Profesional tenía el objeto facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo a través de una mejora en la capacitación. Se implementaron acciones en la Capital Federal y en seis provincias argentinas.

✓ PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión)

Este programa administrado por el MTSS con recursos del Fondo Nacional de Empleo tenía como objetivo mejorar las calificaciones profesionales de los trabajadores desocupados a través de un programa de pasantías en empresas privadas.

Las pasantías poseían una duración mínima de un mes y máxima de tres meses, pudiéndose extender este período por tres meses más por compromiso de las partes, siendo la duración de la actividad menores a 6 horas diarias y 33 horas semanales. Los beneficiarios accedían a una ayuda económica de 200 pesos mensuales, con lo cual el costo para la empresa es nulo.

Al igual que en el Proyecto Joven, la pasantía no genera relación jurídica alguna entre la empresa adherida al PRONAPAS y el pasante. Si bien antes de dar

inicio a la pasantía la empresa y el pasante suscribían un Compromiso de Pasantía. los únicos compromisos de aquella recaían en la designación de un tutor cada 10 pasantes y comunicar al MTSS los contenidos de la actividad formativa, así como certificar las prácticas efectuadas y la calificación adquirida por el pasante.

Respecto a la incorporación de las empresas al programa, se debía dar prioridad a aquellas empresas que manifiesten compromiso de contratación del pasante, bajo cualquier modalidad contractual, con posterioridad a la finalización de la pasantía. Por su parte, el trabajador que se incorporaba al PRONAPAS estaba obligado a presentar a la empresa en la que se realizaba la pasantía la constancia de inscripción como desempleado (emitida por la Oficina Pública de Empleo, o en su caso, por la Agencia Pública de Colocación).

✓ *Talleres Ocupacionales*

Según lo definió el MTSS, los Talleres Ocupacionales eran establecimientos destinados a la capacitación de trabajadores a través de cursos cortos, estrechamente vinculados a las exigencias de los mercados de trabajo locales. Los cursos tenían un fuerte contenido práctico sin excluir una formación sobre los fundamentos de los procesos y técnicas de producción. La gestión de los Talleres Ocupacionales debían basarse en criterios de eficiencia económica y social, descentralización, autonomía organizacional, participación social y autoafirmación. Estaban destinados a la capacitación, tanto de las personas que buscan empleo como de aquéllas que, estando empleadas, necesitan recalificación y perfeccionamiento. También prestaban servicios formativos a los demandantes de primer empleo y a los desocupados como consecuencia de los procesos de reorganización productiva. Fueron definidos, también, para servir de apoyo y

capacitación a trabajadores de microemprendimientos y de pequeñas y medianas empresas, sin excluir a los titulares de las mismas.

El financiamiento de los Talleres Ocupacionales debía provenir de: a) aportaciones de empresas; b) tasas a cargo de los beneficiarios; c) becas otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a cargo del Fondo Nacional de Empleo.

Durante 1994 se realizó la experiencia piloto de estos talleres (financiados por el Proyecto ARG./94/007, Política Socio-Laboral, Formación Profesional y Modernización de la Negociación Colectiva), el cual significó la introducción de dos innovaciones sobre esta temáticas: la concepción de talleres autofinanciados y la orientación a la capacitación para el empleo (formación ocupacional).

Ejecución presupuestaria 1995

✓ Programa de capacitación ocupacional

Este programa tenía como objeto apoyar acciones de capacitación laboral mediante recursos provenientes del Fondo Nacional de Empleo. La población objetivo se encontraba integrada por: a) los desempleados adultos de ambos sexos, b) el personal de empresas pymes (incluidos los gerentes), y c) los trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo.

De acuerdo a lo establecido por la Res. 320/95 del MTSS, los proyectos de capacitación podían ser presentados por:

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

En la selección de propuestas se debía privilegiar:

- a) aquellas que mejor satisfagan criterios de pertinencia de la oferta, calidad del producto, eficiencia económica y equidad en materia de impacto social.
- b) los proyectos que incluyan, junto con la capacitación técnica específica, módulos formativos referidos a competencias laborales generales y aquellas de contenido práctico exigidas por contextos productivos de competitividad.
- c) los proyectos que incluyan el compromiso de las empresas respecto de insertar laboralmente un porcentaje significativo de beneficiarios.

En cuanto a los cursos cofinanciados a través del programa, debían tener una carga horaria mínima de 60 horas y una máxima de 300; debiendo la contraparte integrar en forma efectiva (excluyendo infraestructura edilicia) una suma no inferior al 20% de lo que aporte el MTSS.

✓ *Talleres Ocupacionales*

Se trata de un programa ejecutado por el MTSS, el cual comenzó a implementarse en sus primeras fases en el año 1994 (ver pág. 87).

✓ *Aprender*

Por medio del programa de aprendizaje Aprender, el MTSS se proponía promover las modalidades incorporadas por la ley 24.465 en la materia con el fin de generar nuevas incorporaciones al mercado laboral. En esta modalidad de contratación, la empresa contratante se compromete a la capacitación laboral general del joven durante la primera etapa de su contratación, y a presentar un plan de capacitación particularizado ante el MTSS en el caso de que dicha contratación exceda el término de un año. Sus principales características son las siguientes:

Población objetivo

La población objetivo son los jóvenes de 14 a 25 años sin formación, que no hayan tenido una relación laboral previa con la empresa contratante. El número máximo de aprendices no puede superar los siguientes porcentajes:

- a) empresas de entre 1 y 5 trabajadores: 100%
- b) entre 6 y 25 trabajadores: 50%
- c) a partir de 26 trabajadores: 12 aprendices o el 20% si de este porcentaje resultare una cantidad mayor

Duración

Su duración mínima es de tres meses, y la máxima es de 24 meses. La jornada no puede ser superior a las 6 horas diarias y 36 semanales. Cuando el contrato alcance una duración mayor al año, la empresa deberá presentar un programa formativo ante el MTSS quien evalúa la factibilidad del mismo

Remuneración

La ley 24.465 fija para el aprendiz una compensación que no podrá ser inferior al salario mínimo de convenio aplicable a la tarea desempeñada. Dado el carácter no laboral de los contratos de aprendizaje, se excluye el pago de las contribuciones y aportes que conforman la Contribución Unificada de la Seguridad Social. En cambio, el decreto 438/95 reglamenta la cobertura de salud y el seguro por riesgo que el empresario deberá garantizar al aprendiz.

Finalizada la relación de aprendizaje, la empresa debe entregar al aprendiz un certificado donde conste el tipo, nivel y duración del aprendizaje realizado y la evaluación de su desempeño.

Con el fin de promover estos contratos el MTSS creó el programa Aprender (Resolución 35/95), cuyo objetivo es fomentar el empleo a través de una relación de aprendizaje. A través de el programa, el Fondo Nacional del Empleo financia el costo de la póliza contra accidentes y la cobertura de salud contratadas por las empresas, cuando la duración de la relación de aprendizaje fuese mayor a 6 meses de duración. El financiamiento alcanza hasta 15 pesos por aprendiz y por mes el costo de la póliza de responsabilidad civil y hasta un monto de 9 pesos, por aprendiz y por mes, el costo de la cobertura de salud (Res MTSS 461/95).

El programa se ejecutaba a través de las Gerencias Regionales de Promoción del Empleo con la supervisión de la Subsecretaría de Empleo (actualmente Secretaría de Empleo y Formación Profesional).

✓ ASISTIR

Este programa destinado a fomentar la ocupación transitoria de jóvenes menores de 25 años a través la prestación de servicios civiles a la comunidad, fue desarrollado por el MTSS durante los meses de noviembre y diciembre de 1995 y enero de 1996.

Fueron incluidos como servicios civiles las siguientes actividades (Res SE y FP 5/95):

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

La selección de los beneficiarios del programa correspondía a los Organismos Ejecutores (organismos de la administración pública, FFAA u ONG) de acuerdo a los criterios mencionados; mientras que la aprobación de los proyectos recaía en la Dirección Nacional de Empleo.

Los beneficiarios de este programa recibían como ayuda económica a cargo del Fondo Nacional de Empleo un importe de 100 pesos mensuales. debiendo el MTSS contratar un seguro de responsabilidad civil y de cobertura médico-asistencial, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 121/95 del MTSS.

✓ ***Servicios de Orientación laboral para mujeres (SOLAM)***

Desde el año 1995 se desarrolló el programa Servicios de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM), coordinados por el MTSS y el Consejo Nacional de la Mujer, con el objetivo de establecer servicios especializados en orientación ocupacional y de formación profesional para mujeres. El SOLAM tenía el propósito de contribuir a mejorar las condiciones de ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral y supone la creación de servicios especializados localizados a nivel municipal. En una primera etapa, se desarrollaron acciones en Misiones, Jujuy y Santa Fe a partir de la firma de los protocolos adicionales al Convenio Marco.

C. Medidas destinadas a los jóvenes

✓ Proyecto Joven

Como lo ha definido el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, la población objetivo general para estos programas incluiría a aquellas personas que, producto de la reconversión productiva, padecen déficit en el empleo y/o en el ingreso. Dentro de esta definición general, el Proyecto Joven se dirige a personas con dificultades de inserción laboral por falta de formación y experiencia en el trabajo.

Para paliar en parte esta problemática se implementan a través de este proyecto acciones de capacitación por un corto período, tratando de elevar de esta forma el nivel de empleabilidad de los egresados del Proyecto. El objetivo del proyecto es brindar capacitación para ocupaciones que requieran semicalificación, a fines de facilitar la inserción de la población beneficiaria en el mercado formal de trabajo.

Los cursos están destinados a personas de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos.

Una análisis exhaustivo del Proyecto se presenta en el Capítulo III.

✓ Aprender y Asistir

Para una descripción de estos programas ver pág 90 y 92 respectivamente.

D. Subvenciones a la creación de empleo

1. En el sector privado

✓ Contratos promovidos por la Ley de Empleo 24.013

La Ley Nacional de Empleo contempla cuatro modalidades de contratación por tiempo determinado, denominadas modalidades "promovidas". Se trata de los contratos de fomento de empleo, por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo formación.

Estos contratos ofrecen la posibilidad a los empleadores de reducir los costos asociados a la extinción de las relaciones laborales (indemnización y preaviso), así como los vinculados con las contribuciones patronales (exenciones del 50% o del 100%, según el caso). Por su parte, los requisitos comunes a todas las modalidades promovidas se refieren a que: a) Deben ser habilitadas a través de convenciones colectivas de trabajo¹; b) el número total de trabajadores contratados no puede superar al 30% del plantel permanente de cada establecimiento (salvo en el caso de las micro-empresas que gozan de un porcentaje mayor); c) las empresas que hubieran producido despidos colectivos en los 12 meses anteriores no pueden utilizar estas modalidades; d) el empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los 6 meses posteriores a la celebración de dichos contratos.

Con respecto a las características propias de cada tipo de contrato, aparecen las siguientes distinciones:

Aunque este requisito ha sido limitado mediante la facultad atribuida al ejecutivo de habilitar modalidades promovidas en situaciones de "emergencia ocupacional".

► *Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento de empleo.*

Es el celebrado por un empleador y un trabajador inscrito como desempleado en la Red de Servicios de Empleo o que haya dejado de prestar servicios en el sector público por medidas de racionalización administrativa.

Plazo: Estos contratos se extienden entre 6 y 18 meses.

Indemnización¹⁶: A la finalización del contrato (o sus posteriores prórrogas) los empleadores deberán abonar medio salario mensual, tomando como base la mejor remuneración normal y habitual. En el caso de ruptura del contrato por parte del empleador sin causa justificada, se aplica la misma norma que la utilizada en los contratos a plazo fijo (indemnización más daños y perjuicios).

Subsidios impositivos: Los empleadores están eximidos del pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones, al INSSPyJ, a las cajas de asignaciones y subsidios familiares y el Fondo Nacional de Empleo.

Restricciones: Los puestos de trabajo que hubieran quedado vacantes durante los últimos 6 meses no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad.

► *Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad.*

Es el celebrado por un empleador y un trabajador para la prestación de servicios en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción de un establecimiento preexistente.

Plazo: Estos contratos se extienden entre 6 y 24 meses, y su vigencia cesará a los 4 años de iniciada la nueva actividad.

Indemnización: Idénticos a los de la anterior modalidad.

Subsidios impositivos: Idénticos a los de la anterior modalidad.

Restricciones: El empleador no podrá suspender o despedir colectivamente a trabajadores de los antiguos establecimientos o líneas de producción, durante el año posterior a la celebración de este tipo de contrataciones.

► *Contrato de práctica laboral para jóvenes.*

Es el celebrado entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años de edad, con formación previa, en busca de su primer empleo, para aplicar y perfeccionar sus conocimientos.

Plazo: Estos contratos se extienden por 1 año.

Indemnización: La finalización del contrato no da derecho a indemnización alguna.

Subsidios impositivos: Se exime del 100% de las contribuciones patronales a las cajas jubিলatorias, al INSSP y J y a las cajas de asignaciones y subsidios familiares.

Restricciones: No existen las limitaciones mencionadas en las dos modalidades anteriores.

► *Contrato de Trabajo-Formación*

Es el celebrado entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años de edad, sin formación previa, en busca de su primer empleo, con el fin de adquirir una formación teórico-práctica para desempeñarse en un puesto de trabajo.

Plazo: Se extienden por un plazo de entre 4 meses y 2 años.

Indemnización: Idéntica a la de la anterior modalidad.

Subsidios impositivos: Idénticos a los de la anterior modalidad.

Restricciones: Entre un cuarto y la mitad del tiempo de trabajo deberá dedicarse a la formación, la cual será brindada en la empresa -cuando está disponga de un centro especializado para tal fin- o en su defecto a través de programas creados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social².

✓ ***Contratos promovidos para pequeñas empresas***

La aplicación de las modalidades promovidas por la Ley Nacional de Empleo fue modificada para las PyMEs con la sanción de la ley 24.467 (sancionada el 15 de marzo de 1995). Esta norma estableció una flexibilización de las obligaciones anteriormente mencionadas, dado que para estas empresas se dispuso las siguientes modificaciones:

- No requieren previa habilitación por convenio colectivo
- No se requiere exigido en la Ley 24.013 (en el registro en el Sistema Unico de Registro Laboral)
- Se elimina la indemnización de medio salario mensual al tiempo de la extinción del contrato promovido (Art. 38 de la Ley 24.013).

En cuanto a la definición de PyME, el MTSS estableció a través de la Res. 504/95 (sin perjuicio de lo que puedan establecer las Convenciones Colectivas de

²En este último caso, la remuneración del tiempo empleado en la formación estará a cargo del Fondo Nacional del Empleo; en cambio si la formación se realiza en la empresa, la remuneración estará a cargo del empleador.

Trabajo) el alcance de estas empresas:

- a) Las que su plantel no supere los 40 trabajadores al 1 de enero de 1995
- b) Cuyos montos de facturación anual sin IVA durante el año 1994 no supere los siguientes montos:

1. Sector rural: \$2.500.000
2. Sector Industrial: \$5.000.000
3. Sector Comercio: \$3.000.000
4. Sector Servicios: \$4.000.000

En el caso que una empresa supere alguna de estas condiciones podrá permanecer en el régimen especial por un periodo de 3 años, a condición de que no duplique el plantel o el monto de su facturación.

✓ Modalidad especial de fomento de empleo

A través de la ley 24.465 (sncionada el 15 de marzo de 1995) fue creada la Modalidad Especial Fomento de Empleo, definida para los siguientes grupos de trabajadores:

- a) mayores de 40 años
- b) discapacitados
- c) mujeres
- d) ex combatientes de malvinas

El número máximo de trabajadores contratados bajo esta modalidad no puede exceder los siguientes porcentajes, calculados sobre el total de trabajadores ocupados en el establecimiento:

- entre 1 y 5 trabajadores: el 100%, sin exceder el máximo de tres trabajadores

- entre 6 y 25: el 50%
- a partir de 26 trabajadores: 12 trabajadores o el 10% si de este porcentaje resultare una cantidad mayor.

En relación a los contratos promovidos por la ley 24.013 (Ley Nacional de Empleo), esta modalidad no ofrece restricciones vinculadas con despidos colectivos anteriores o posteriores a la celebración de estos contratos, eliminando además las obligaciones de preaviso e indemnización previstas en los Contratos por tiempo determinado como medida de fomento de empleo y en los Contratos por tiempo determinado por nueva actividad. Sus principales características son las siguientes:

Plazo: Estos contratos se extienden entre 6 y 24 meses.

Indemnización: Los contratos se extinguen por el mero cumplimiento del plazo pactado sin necesidad de otorgar preaviso y la extinción no genera obligación indemnizatoria alguna a favor del trabajador.

Subsidios impositivos: Los empleadores están eximidos del 50% de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, excepto a las obras sociales.

Restricciones: No se contemplan las referidas a vacantes preexistentes cubiertas por personal contratado bajo esta modalidad.

✓ Bono de Creación de Empleo Privado (BOCEP)

Por su parte, en el ámbito de la reestructuración del gasto y de las finanzas provinciales, el Poder Ejecutivo Nacional creó el Bono de Creación de Empleo Privado (BOCEP), a partir de los decretos 676 y 678 de 1993, y 1.499 de 1994.

Se trata de un instrumento por el cual los estados provinciales pueden financiar programas de retiros voluntarios, a la vez que facilitaría la reinserción laboral de los empleados públicos, al transformarse en un crédito para la empresa del sector privado que lo contrate o para el desarrollo de microemprendimiento. En consecuencia, este instrumento puede incluirse en las políticas que implican subvenciones al empleo permanente en el sector privado, o también dentro de las que conceden ayuda a los desempleados para que formen nuevas empresas.

Para la implementación de este sistema las provincias deben firmar un convenio con metas de reforma estructural, y afectar sus recursos de coparticipación a la cancelación de las cuotas del BOCEP. Los importes asignados a los agentes públicos, si bien se calculan en relación de la antigüedad del agente, deben ubicarse en un rango de entre 3000 y 30.000 pesos.

Las opciones que posee el beneficiario del BOCEP son las siguientes (Ministerio del Interior, 1995):

- entregar su comprobante de titularidad del BOCEP a la empresa privada que acepte darle empleo a efectos de que esta gestione un crédito en el Banco de la Nación Argentina (BNA) ³.
- cobrar mensualmente a través del BNA la cuota de amortización del bono o dejar depositadas en el BNA las cuotas de amortización del BOCEP para percibir las a su vencimiento.
- descontar el BOCEP en el BNA, para llevar adelante un emprendimiento económicamente viable, en forma individual o asociada con otros titulares de BOCEP.

El incentivo para las empresas privadas que se incorporen a este sistema resulta significativo.

³ Con tasa de interés del 1% mensual a 5 años de plazo, con periodos de gracia y amortizaciones acordes con el destino dado a los fondos.

- Derecho a un préstamo del BNA , que dependerá del número de ex-agentes que se incorporen⁴.
- Las empresas que incorporen personal titulares de BOCEP, podrán contratarlos por un periodo de entre 6 y 18 meses, durante los cuales depositarán sólo el 50% de las contribuciones patronales que ellos generen. Transcurrido el tiempo mencionado, se los podrá sustituir por otro personal (bajo iguales condiciones) o transformar la relación laboral en un contrato por tiempo indeterminado.

La primera provincia adherida a este sistema fue Corrientes (agosto de 1993), luego se incorporaron Chaco, Santiago del Estero, Misiones, Catamarca y San Juan (las tres últimas durante 1995).

✓ *Promoción del empleo privado (P.E.P.)*

Este programa se impulsó durante el bienio 1994-1995 con el propósito de incentivar la incorporación de trabajadores desocupados por parte de las empresas privadas a partir de la absorción por parte del Estado de parte de los costos salariales en los primeros meses de contratación. Si bien en un principio el programa fue diseñado para cualquier tipo de empresa, desde enero de 1995 el PEP (junto con el PRONAPAS y el PROSA) fue destinado exclusivamente para las PyMES, con lo cual se denominó PEP-PyME.

El programa durante su vigencia registró sucesivas modificaciones en lo que respecta a los beneficiarios, la asignación de los recursos y el tiempo de contratación, convirtiéndose en un programa con una alta inestabilidad jurídica. Finalmente en 1996 se dictó la suspensión del PEP-PyME debido a "que se han detectado presuntas

⁴ Por el segundo empleado que la empresa incorpore, tiene derecho a un crédito que supere el 30% del valor actual del BOCEP; por el tercero, un 60%; por el cuarto, un 90%; por el quinto, el 110% y por el sexto empleado; y los siguientes, el 140%.

anomalías en el cumplimiento de la normativa regulatoria del programa, circunstancia que exige una evaluación del alcance de las mismas"(Res SE y CL 12/96).

Para una mayor comprensión de los cambios ocurridos en el programa durante su vigencia, a continuación se detallan los alcances incluidos en las sucesivas normas reglamentarias:

- Resolución MTSS 87/94 (enero 1994)

Beneficiarios

Trabajadores desocupados, de 18 a 24 años, con o sin formación previa y mujeres sin límites de edad.

Financiamiento

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo de los salarios y cargas sociales correspondientes a los primeros tres meses.

Tiempo de contratación

No inferior a un año

Resolución MTSS 735/94 (3 de junio de 1994)

Beneficiarios

Trabajadores desocupados, de ambos sexos sin límites de edad, con o sin formación previa.

Financiamiento

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo de los salarios y cargas sociales hasta un monto que no exceda los \$ 350 mensuales por trabajador por ambos conceptos, de los siguientes períodos:

- a) *al tercer mes*, cuando el término del contrato no sea menor a 4 meses ni superior a 7 meses.
- b) *el primer y sexto mes*, cuando el término del contrato no sea inferior a 8 meses ni superior a 11 meses.
- c) *el primero, sexto y noveno mes*, cuando el término del contrato sea de 1 año.
- d) cuando el contrato fuera de 1 año como mínimo y el trabajador fuese beneficiario del sistema integral de prestaciones por desempleo y le restare percibir 6 meses de prestaciones como mínimo, la ayuda económica se extiende *al tercer mes* del contrato.

Tiempo de contratación

No inferior a 4 meses

Resolución MTSS 45/95 (18 de enero de 1995)

Beneficiarios

Trabajadores desocupados, de ambos sexos, excepto los varones entre 26 y 44 años, con o sin formación previa. Pueden adherir a este programa las empresas de hasta 100 trabajadores.

Financiamiento

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo de los salarios y cargas sociales

hasta un monto que no exceda los \$ 200 mensuales por trabajador por ambos conceptos de los siguientes periodos:

- a) *el segundo mes*, cuando el término del contrato no sea menor a 4 meses ni superior a 5 meses
- b) *el tercero y el quinto mes*, cuando el término del contrato no sea inferior a 8 meses ni superior a 8 meses
- c) *el segundo, sexto y noveno mes*, cuando el término del contrato sea inferior a 9 u 11 meses.
- d) *el segundo, cuarto, sexto y décimo mes* cuando la duración del contrato de trabajo fuese de 1 año o más. A su vez, si el trabajador fuese beneficiario del sistema integral de prestaciones por desempleo y le restare percibir 6 meses de prestaciones como mínimo, la ayuda económica se extiende un mes más, que coincidirá con la finalización del contrato o con el décimo segundo mes cuando tuviera una duración superior a 12 meses.

Tiempo de contratación

No inferior a 4 meses

A través de Res. SeE 05/95 se estableció un cupo presupuestario por provincias. basado en "un índice que relaciona población económicamente activa y tasa de actividad": siendo la Gerencia Regional de Promoción del Empleo la encargada de gestionar y ejecutar el programa, siguiendo criterios de "racionalidad económica y eficiencia social".

DISTRIBUCION DE MONTOS POR PROVINCIA PARA EL PEP-PYME

PROVINCIA	MONTO (en pesos)
Buenos Aires	1.169.000
Capital Federal	1.126.500
Catamarca	1.280.250
Córdoba	1.242.750
Corrientes	1.324.000
Chaco	1.285.250
Chubut	1.242.750
Entre Ríos	1.294.000
Formosa	1.301.500
Jujuy	1.316.500
La Pampa	1.225.250
La Rioja	1.287.750
Mendoza	1.256.500
Misiones	1.234.000
Neuquen	1.215.250
Río Negro	1.184.000
Salta	1.271.500
San Juan	1.272.750
San Luis	1.225.250
Santa Cruz	1.250.250
Santa Fe	1.230.250
Santiago del Estero	1.302.750
Tierra del Fuego	1.204.000
Tucumán	1.257.750
TOTAL	29.999.750

Resolución MTSS 110/95 (1 de agosto de 1995)

Beneficiarios

Trabajadores desocupados, de ambos sexos, incluido los varones entre 26 y 44

años, con o sin formación previa. Pueden adherir a este programa las empresas de hasta 100 trabajadores.

Financiamiento

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo de los salarios y cargas sociales hasta un monto que no exceda los \$ 200 mensuales por trabajador por ambos conceptos, de los siguientes períodos:

- a) *el segundo y cuarto mes*, cuando el término del contrato no sea menor a 6 meses.
- b) *el segundo, cuarto y sexto mes* cuando el término del contrato no sea inferior a 8 meses.
- c) *el segundo, cuarto y sexto y octavo mes*, cuando el término del contrato sea inferior a 10 meses.
- d) *el segundo, cuarto y sexto y octavo y décimo mes* cuando el contrato de trabajo fuese de 1 año o más. A su vez, si el trabajador fuese beneficiario del sistema integral de prestaciones por desempleo y le restare percibir 6 meses de prestaciones como mínimo, la ayuda económica se extiende a dos meses más, que coincidirá con la finalización del contrato o con el décimo segundo mes cuando tuviera una duración superior a 12 meses.

Tiempo de contratación

No inferior a 4 meses

Resolución MTSS 311/95 (29 de setiembre de 1995)

Beneficiarios

Trabajadores desocupados, de ambos sexos, incluido los varones entre 26 y 44 años, con o sin formación previa. Pueden adherir a este programa las empresas

de hasta 100 trabajadores.

Financiamiento

El Fondo Nacional de Empleo se hace cargo de los salarios y cargas sociales hasta un monto que no exceda los \$ 200 mensuales por trabajador por ambos conceptos, pudiendo el empleador optar en solicitar a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional el desdoblamiento de la ayuda económica en pagos de \$ 100 cada año, durante los siguientes períodos:

- a) *los primeros 4 meses*, cuando el término del contrato no sea menor a 6 meses.
 - b) *los primeros seis meses*, cuando el término del contrato no sea inferior a 8 meses.
 - c) *los primeros ocho meses*, cuando el término del contrato sea inferior a 10 meses.
 - d) *los primeros diez meses*, cuando el contrato de trabajo fuese de 1 año o más.
- A su vez, si el trabajador fuese beneficiario del sistema integral de prestaciones por desempleo y le restare percibir 6 meses de prestaciones como mínimo, la ayuda económica se extiende a dos meses más, que coincidirá con la finalización del contrato o con el décimo segundo mes cuando tuviera una duración superior a 12 meses.

Tiempo de contratación

No inferior a 4 meses

En síntesis, esta cronología de las modificaciones en no sólo la forma de financiamiento, sino la población objetivo del programa, refleja la ausencia de una evaluación previa al mismo. A su vez, tal como ha sucedido en otros programas, se verificó una tendencia hacia la flexibilización y ampliación de los subvenciones al sector privado, en la medida que se agravaba la situación del mercado de trabajo.

✓ FORESTAR

Este programa desarrollado a partir de 1995 fue diseñado con el propósito de favorecer la creación de puestos de trabajo en el medio rural, incentivando a su vez la actividad forestal, en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Forestal.

La población objetivo corresponde a desocupados del medio rural, de cualquier edad y sexo inscriptos en la Red de Servicio de Empleo Nacional; de los cuales el 50% debe reunir la condición de ser jefe de familia y único sostén de familia.

El programa se implementó a través de los Planes Forestales presentados por los productores, los que deben comprender actividades que demanden mano de obra intensiva vinculadas con el inicio de un monte forestal o la mejora en la calidad de uno ya existente; se descartan las actividades que proponen la explotación última o intermedia de un monte preexistente.

El subsidio efectuado por el MTSS representa una ayuda económica de 100 pesos para cada beneficiario, la que debe ser complementada por una suma igual por el responsable del Plan Forestal.

b) Creación directa de empleo

✓ *Programa Intensivo de Trabajo (PIT)*

Entre los programas que podrían agruparse como "de emergencia ocupacional", el Programa Intensivo de Trabajo ha sido, a partir de la sanción de la Ley de Empleo, el de mayor importancia en términos de recursos asignados y de beneficiarios durante el bienio 1993-1994, período en el que tuvo vigencia. Este programa se basaba en la

realización de obras de utilidad pública y social, estando la población objetivo constituida por los trabajadores desempleados (inscritos en el registro de demandantes de empleo de la Red de Servicios de Empleo prevista en la ley 24.013), en condición de jefe de hogar, con mayores cargas de familia y mayor tiempo como desocupados.

Los contratos suscriptos correspondían a los de tiempo determinado "como medida de fomento de empleo" (Ley Nacional de Empleo), entre el organismo contratante -provincia o municipio- y el trabajador. Los plazos previstos para los contratos incluidos en el PIT 1993 no podían ser inferiores a tres meses, pudiendo los contratos ser renovados por otros períodos de igual o mayor duración. Durante el PIT 1994, la duración de los contratos fue acotado entre 3 y 6 meses (Resolución MTySS, 661/94).

La cobertura del programa se originaba en el Fondo Nacional de Empleo (se financiaba las remuneraciones y cargas sociales hasta el monto aprobado por el proyecto), mientras que la provincia y/o municipios intervinientes tenían a su cargo la dirección y supervisión de la obra. Los contratos estaban a cargo del gobierno provincial y/o provincial utilizando el contrato de trabajo como medida de fomento de empleo.

En cuanto a la aprobación, control y supervisión de los proyectos existió en un principio cierta descentralización geográfica, ya que los proyectos eran formulados en la localidad en la que se ejecutaren y estaban condicionados a la aprobación de la Unidad Técnica Ejecutora de Programas (UTEP), radicada en la capital de cada provincia. Esta última se encontraba integrada por la Subsecretaría de Empleo del MTSS, por las Gerencias Regionales de Promoción de Empleo (en aquellas provincias que hubieran sido creadas), dependencias ejecutivas provinciales, representantes de la CGT local y organizaciones representativas de los empleadores.

Sin embargo, debido a indicios de irregularidades en la asignación de los fondos distribuidos a las provincias y municipios, como también la afectación de

personal contratado en el marco del PIT a proyectos u obras distintas de las aprobadas por la UTEM, en el transcurso de la implementación del programa se fue intensificando el control por parte del MTSS de la ejecución del mismo.

Un ejemplo de las dificultades para el control de gestión del programa se puede observar en el texto de la Resolución 660/94 del MTSS del 18 de mayo de 1994, en la cual se obliga a las UTEM a remitir la documentación requerida para la rendición final de los proyectos incluidos en el PIT 1993, debiéndose acreditar la devolución del remanente de los fondos transferidos no utilizados en la ejecución de los proyectos. En caso de no cumplir con la rendiciones finales de los Convenios PIT 1993, o en las que fueran objeto de observaciones o rechazos, la resolución disponía que el MTSS podía requerir el reintegro las rendiciones no presentadas, observadas o impugnadas, iniciando las acciones judiciales pertinentes.

Por su parte, para la selección de los municipios intervinientes en el PIT 1994, el MTSS estableció que las prioridades para la asignación de los recursos que debían seguir las UTEP debía regirse en base a la "eficacia operativa y administrativo-contable puesta de manifiesto en le desarrollo del PIT 1993" (Resolución MTSS, 89/94). Este criterio de asignación de recursos, queda reflejada la preocupación del MTSS por la utilización de los fondos distribuidos a las provincias, luego de la experiencia observada durante el primer año de ejecución del programa.

La intervención del MTSS en la selección de los proyectos se hizo más ostensible durante 1994, dado que en las UTEP se designaron representantes por el Ministerio, quienes debían aprobar cada uno de los proyectos presentados, de acuerdo a los criterios de selección mencionados.

Durante 1995 el PIT fue sustituido por otros programas coordinados por el MTSS, diseñados con el objetivo de generar actividades de interés social y que tienen como población objetivo a las personas en situación de desempleo de larga duración. En el caso del PRENO y del PROAS se dirigen a los jefes de familia que se inscriban en la Red de servicios de Empleo; y en el caso del PROEDIS a los mayores de 45

años y/o con baja calificación profesional.

✓ **Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)**

Este programa, junto con el PRENO, fue de ejecución conjunta entre el MTSS y la Secretaría de Desarrollo Social. La población objetivo fueron los trabajadores desocupados con permanencia de larga duración en el desempleo. Por esta razón, los beneficiarios debían ser desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, sin distinción de sexo o edad, con baja calificación profesional, preferentemente jefes de hogar, con permanencia de larga duración en el desempleo y residencia en el respectivo municipio o departamento (Resolución MTSS 1279/94).

Los recursos asignados correspondían a una ayuda económica de \$ 200' mensuales a cargo del Fondo Nacional de Empleo, a través del mecanismo de pago directo por el ANSeS. Los criterios para su adjudicación, según el Anexo I instructivo de la Res. SeE 47/94, debían ser asignados "mediante la utilización de un índice combinado que debidamente ponderados integre los indicadores y tasas de necesidades básicas insatisfechas, mortalidad infantil, deserción escolar y desempleo equivalente". Sin embargo, la posterior distribución de los recursos del programa pone en duda la aplicación del índice mencionado.

Los proyectos admisibles en el proyecto -con un plazo de ejecución de entre 3 y 6 meses- debían ser relativos a:

- a) Agua
- b) Saneamiento
- c) Soluciones Habitacionales
- d) Huertas/Forestación
- e) Apoyo Comunitario

La selección y control d gestión de los proyectos correspondía a la Unidad de Evaluación d. Proyectos (UEP), conformada por cuatro funcionarios titulares y cuatro alternos, dos en representación del MTSS y otros tantos por la Secretaría de Desarrollo Social, reservándose para la Gerencia Regional de Promoción de Empleo el poder de veto sobre los proyectos, así como la propuesta de asignación de recursos correspondiente (Res. SeE 07/95).

Este programa se aplicó principalmente en provincias del norte argentino u otras que registren elevados porcentajes de población en situaciones críticas: Salta, Chaco, Misiones, Tucumán, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Buenos Aires, Corrientes, Catamarca, Santa Fe, San Juan y La Rioja.

✓ ***Programa de entrenamiento ocupacional (PRENO)***

Este programa poseía un diseño idéntico al anterior (características, beneficiarios, criterios para la selección de proyectos, tiempo de contratación), sin embargo se diferenció en el financiamiento. Aquí las provincias debían coparticipar en el financiamiento, distribuyéndose la ayuda económica a los beneficiarios de manera prorrateada entre el Fondo Nacional de Empleo y la provincia interviniente. Las provincias que intervinieron en el programa fueron: Mendoza, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego, La Pampa y Santa Cruz.

✓ ***PROCOPA (Programa de Empleo Anticipado)***

Este programa, ejecutado a partir de 1994, posee similares características que el PIT, pero a diferencia de éste el financiamiento se encontraba compartido entre el MTSS y las provincias intervinientes.

✓ *Programas de Empleo de Interés Social (PROEDIS)*

Este programa, también dedicado a la realización de determinado tipo de obras de interés social, se diferencia de los anteriores debido a que se canalizaba a través de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG), y se dirigía a los trabajadores desocupados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo que cumplieran con algunas de las siguientes condiciones:

- a) su calificación fuere en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción
- b) mayores de 45 años
- c) desempleados de larga duración (debiendo acreditar más de 6 meses de inscriptos como desempleados).

Este programa se financió a través del Fondo Nacional de Empleo. Las asignaciones a los beneficiarios alcanzaban a \$ 200 por trabajador y por mes en concepto de ayuda económica, pudiendo la ONG incorporar trabajadores por un período máximo de 6 meses. Aquí las ONG asumen el carácter de empleadoras, debiendo asumir por lo tanto las responsabilidades emergentes

En la reglamentación del Programa, se mencionan de manera poco precisa las características que deben poseer los proyectos admitidos. Deben tratarse de "obras de interés social y/o comunitario. Ej: salón de usos múltiples en guardería, club, entidad vecinal, de tercera edad, comedor escolar, sala de primeros auxilios, etc"(Res. SeE-51/94). La evaluación de los proyectos presentados por las ONG correspondió a la coordinación de Programas Nacionales de Empleo de la Dirección de Nacional de Empleo del MTSS. Una vez aprobada la evaluación técnica, y habiendo disponibilidad presupuestaria se establecieron convenios específicos entre cada ONG y el MTSS.

✓ *PRIDIS (Programa Interinstitucional de Interés Social)*

Se trató de un programa de empleo transitorio ejecutado durante 1994 por el MTSS, en coordinación con otros organismos nacionales intervinientes en el Plan Social. Según la Res. MTSS 86/94 el objetivo del programa era "optimizar el uso de los recursos afectados por los distintos organismos nacionales participantes del Plan Social". El MTSS a través de los fondos afectados a este programa debía financiar el componente empleo y capacitación profesional de los trabajadores asignados a cada proyecto, otorgando prioridad a aquellos que se encuentren en "situación de mayor dificultad de inserción en el mercado laboral".

SECCION II

RESULTADOS DE LAS POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA (1992-1995)

A. Introducción

A partir de la sanción de la Ley Nacional de Empleo, en noviembre de 1991, se establecieron en Argentina políticas de empleo con financiamiento propio: el Fondo Nacional de Empleo (constituido a través de un impuesto del 1,5 % sobre las retribuciones brutas de los trabajadores). A su vez, se implementaron modificaciones a la legislación laboral y se diseñaron otros programas, como el PARP, que cuenta con financiamiento de organismos internacionales. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, los niveles de gasto destinados para políticas activas de empleo se ubicaron muy por debajo de los registrados en países con similares dificultades.

Cabe aclarar que durante 1994 comenzó a operar la reducción de las contribuciones patronales establecidas por el PEN como consecuencia del Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Esta medida fue instrumentada a través del decreto 2609/93 en diciembre de 1993 para las actividades referidas a la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica. Posteriormente, en marzo de 1995, se amplió este beneficio para todas las actividades¹, excepto las desarrolladas por el estado en sus diferentes niveles, a la vez que se redujo el porcentaje de descuentos en las contribuciones patronales, estableciéndose entre el 0% (AMBA) y 50% (Chaco, Formosa y Santiago del Estero)².

¹ Decreto 372/95

² Por último, una nueva modificación (Decreto 492/95) elevó los descuentos entre el 20% y 70% en noviembre y diciembre de 1995, para ubicarse -para todas las actividades privadas- entre los niveles originales (30% y 80%) desde enero de 1996.

Esta medida de política macroeconómica no contó con mecanismos automáticos o provisiones presupuestarias para el reintegro estatal de las deducciones a las instituciones de seguridad social. Resultó una reducción de los impuestos al trabajo generalizado, independientemente del tipo de empresa o del trabajador. Por estas razones, en este trabajo no se lo incluyó en el "menú" de políticas activas de empleo. Esta decisión resulta de vital importancia dada la significatividad de los subsidios generados a partir de esta medida³. Al respecto, en la actualidad existe cierta controversia sobre este tema, ya que algunos estudios han optado por incluir la rebaja de aportes patronales como política activa de empleo⁴, en cambio otros provenientes de organismos internacionales (OIT, OCDE) no las han considerado, tal como sucede en el presente trabajo.

Por su parte, las modalidades promovidas por la Ley de Empleo y las modificaciones introducidas por la ley 24.465 serán evaluadas en relación a su nivel de utilización (beneficiarios y empresas incorporadas), pero dado que no existe información oficial respecto del costo fiscal implícito, no se las ha incluido en el nivel de gasto de las políticas activas mencionadas.

³Tal como plantea Cetrángolo (1994) "resulta muy difícil aventurar alguna hipótesis sobre el impacto de esta medida en cada empresa, ya que dependerá de múltiples factores entre los que se encuentran: su ubicación geográfica, el sector al que pertenezca, su tecnología, el grado de integración en la cadena productiva y el nivel salarial". Sin embargo, en el estudio mencionado se efectúa una estimación a partir de diversos supuestos: a) la participación de las remuneraciones correspondientes a los sectores beneficiados alcanza al 50% del total, y b) el porcentaje promedio de reducción de los aportes (varía entre el 30% y el 80% según la región del país) se ubica alrededor del 40%. En consecuencia, los resultados indicarían que esta medida tiene un impacto equivalente a la quinta parte de la recaudación de las contribuciones patronales, lo que asciende para 1994 a 1 005 millones de pesos.

⁴MONTOYA, S. (1996) "Capacitación y Reentrenamiento Laboral -Argentina Durante la Transición-", en Estudios Nro. 76, enero-marzo 1996, IIERAL.

B. Políticas de Empleo: Niveles de Ejecución

Según las estimaciones realizadas en 1993 los gastos ejecutados para las políticas activas y pasivas ascendieron a 434,9 millones de pesos, lo que representaba un 0,17% del PBI y un 1,1% del Gasto Consolidado del Sector Público Nacional. El Seguro de Desempleo (325 millones de pesos) participó con el 75% del total de gastos, mientras que el 25% restante correspondió a las políticas activas de empleo. Entre estas últimas, se destacó principalmente el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el cual utilizó el 87% de los fondos destinados para estos programas.

En el ejercicio 1994 el gasto se ubicó en alrededor de 588 millones de pesos, lo que significó un crecimiento del 35% respecto del año anterior. Los mayores diferencias se registraron en las políticas activas, como resultado del incremento de los fondos ejecutados por los programas de formación profesional del MTSS, los programas de empleo subsidiado en el sector privado y de creación directa de empleo, y el inicio de la implementación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. A su vez, los montos asociados al seguro de desempleo crecieron (16.5%), pero de manera inferior a las cantidad de prestaciones.

En cambio durante 1995 el nivel de ejecución se estabilizó alrededor de 571 millones de pesos. Esta leve disminución respecto del año anterior se originó principalmente en la menor participación de los programas de creación directa de empleo; en particular, debido a la finalización del PIT el cual fue reemplazado por otros programas de menor representatividad.

El nivel de gasto en políticas de empleo alcanzado en este último bienio significó sólo un 0,18% del PBI y el 1,2% del Gasto Consolidado del Sector Público Nacional, lo que lo ubica aún muy por debajo de los niveles registrados en países con una larga trayectoria en este tipo de políticas. Si se compara con los países de la OCDE -en 1993-, en estos países los gastos en políticas de empleo oscilaban entre el 0,85% (Estados Unidos) y 3,85% (Alemania) del PBI, registrándose en promedio un

nivel de 2.67%. De este modo, el nivel de gasto en la OCDE supera entre 3.7 (Estados Unidos) y 19.2 (Alemania) veces al registrado en Argentina durante este período.

Si bien el período analizado puede considerarse como la etapa inicial en lo que respecta a políticas de empleo en la Argentina (tal como se las define actualmente), el nivel de gasto público respecto del de los países con mayor nivel de desarrollo se ubicó por debajo de los registrados en aquellos con menor grado de difusión de estas políticas. Este comportamiento se observó para la totalidad de los diferentes tipos de programas

Si se excluye el seguro por desempleo, los programas de políticas activas en 1993 se ejecutaron por un valor de 109,7 millones de pesos; en 1994 el nivel del gasto se instaló en 209,6 millones, para mantenerse en 1995 alrededor de 197 millones de pesos. De esta manera, dado que recién a fines de 1992 se comenzaron a ejecutar los primeros programas establecidos por la Ley Nacional de Empleo, y 1993 resulta un período de transición, puede establecerse como período "pleno" de implementación de estas políticas el bienio 1994-1995.

Respecto de la distribución de los gastos en políticas activas según los tipos de programas, utilizando la clasificación empleada por la OCDE, se observa una muy alta presencia de los programas de "creación directa de empleo" (PIT, PROAS, PRENO, etc.); si bien su participación descendió del 87% del total en 1993, a 64% en 1994 y 42% en 1995. A su vez, estos programas de empleo directo que comenzaron siendo financiados en su totalidad por el MTSS empezaron a ser cofinanciados por las provincias y municipios donde se ejecutan. Este es el caso del Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO) y el Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPA)⁵.

Si bien este tipo de programas resultan instrumentos eficaces en el corto plazo

⁵ Esta tendencia fue reforzada en 1996, con el programa TRABAJAR, el cual se constituyó en el principal instrumento de creación directa de empleo.

en situaciones de emergencia ocupacionales, su ejecución reflejó una serie de inconvenientes que afectó la productividad social de los proyectos. Una de las principales falencias de estos programas de empleo directo fue la ausencia de criterios objetivos para la selección de los mismos, la discrecionalidad para la distribución de los recursos entre las provincias, como también la falta de mecanismos de control y evaluación.

En un nivel inferior se ubicaron los programas de empleo subsidiado en el sector privado. Aquí se incluyó el Programa de Empleo Privado (PEP) y los Bonos de Creación de Empleo Privado (BOCEP) (Cuadro 14).

Los programas destinados a los jóvenes mantuvieron un crecimiento sostenido a partir de la implementación del Proyecto Joven y del Programa Nacional de Pasantías, alcanzando en 1995 al 19% del total de políticas activas de empleo. Esta tendencia se vio profundizada durante 1996 por la mayor cantidad de cursos adjudicados por el Proyecto Joven.

En cuanto a la formación profesional, los programas implementados desde el MTSS representaron en 1995 el 19% del total de gastos en políticas activas (17,4 millones de pesos); mientras que los servicios públicos empleo y administración mantuvieron una participación prácticamente insignificante.

Si bien tal como se plantea en S. Montoya (1996), existe una tendencia hacia una mayor utilización de programas de fortalecimiento institucional (inexistente anteriormente), a la vez que se expandió el presupuesto para formación profesional, conjuntamente con la inclusión del PARP, lo que significa el comienzo de un cambio en la orientación de los fondos utilizados para la promoción de empleo. Lo cierto es que el gasto en estas políticas se ha concentrado fuertemente en las que subsidian el empleo tanto en el sector público como en el sector privado. Estos tipos de instrumentos presentan los mayores riesgos en términos de efectos negativos para el mercado de trabajo, en la medida que no se los defina, ejecute y evalúe correctamente.

Por último, en esta sección se presentarán algunos resultados de las medidas y programas aplicados en los últimos años. Dado el carácter reciente de varios de los programas mencionados, nos concentraremos en aquellos que presentan resultados evaluables para el periodo 1992-1995.

C. Resultados de las políticas activas

1. Servicios Públicos de Empleo

✓ Agencias Públicas de Colocación (APC)

En cuanto a los resultados alcanzados por las APC, se registró una significativa desproporción entre las ofertas de postulantes recibidas, frente a las demandas de las empresas. Situación agravada por la falta de adecuación entre las calificaciones solicitadas por estas y la presentada por los trabajadores solicitantes.

A modo de ejemplo, en la APC Buenos Aires⁶, hasta el 21 de diciembre de 1995, se habían inscripto 27.786 postulantes, mientras que los pedidos de búsqueda por parte de las empresas fueron de 947, habiéndose concretado sólo 282 colocaciones.

De esta manera, esta baja performance en la colocación de postulantes afectó negativamente los indicadores de gestión de estas oficinas. Si se considera que el gasto corriente de la APC Buenos Aires durante 1995 fue de 430 mil pesos, el costo promedio por colocación alcanzó a 1.526 pesos, lo que refleja un alto grado de ineficiencia del sistema establecido.

Entre las diversas dificultades para obtener una mejor performance, se debe

⁶Informe sobre la Agencia Pública de Colocación Buenos Aires, Secretaria de Empleo y Formación Profesional. MTSS, febrero de 1996.

mencionar no sólo las adversas condiciones del mercado de trabajo durante el periodo, sino la marcadas diferencias entre los antecedentes laborales de los postulantes y los requerimientos de aquellas empresas que solicitaron personal. En general, el perfil de los trabajadores que se inscribieron en la APC (Buenos Aires) refleja fuertes dificultades de inserción en el mercado de trabajo debido a problemas de calificación profesional, mientras que los requerimientos de las empresas se orientaba en su mayoría hacia personal calificado (técnicos), con acreditaciones de educación formal (secundario completo) y experiencia laboral⁷. En muchos casos, las empresas rechazaban postulantes con acreditaciones recibidas a través del proyecto Joven, ya que alcanzaban, como máximo, niveles de semicalificación.

Por su parte, el hecho de que se centralizaran todas las solicitudes de empleo en la oficina del APC Buenos Aires, significó para los trabajadores con mayores problemas de inserción, radicados a distancias más alejadas al domicilio de la sede (Segundo Cordón de Partidos del Conurbano Bonaerense), un costo de transporte adicional, el cual debería ser incluido en los análisis de gestión del programa.

Perfil de los postulantes en las Agencias Públicas de Colocación

Según el MTSS⁸, hasta octubre de 1996, se hallaban inscriptos en las cinco APC 88.948 postulantes, de los cuales 43.943 (49%) correspondían a la APC Capital Federal, el 17% a la de Salta, el 15% a la de Rosario, el 14% a la de Santiago del Estero y el 6% restante a la de Santa Fe.

Distribuidos por sexo, el 55% eran varones y el 45% mujeres. Esta distribución

⁷ La APC Buenos Aires, recibió escasos pedidos de las empresas del sector construcciones, actividades que podían ser cubiertas por los postulantes varones en edades centrales. Esto se debió a las características propias del reclutamiento en este sector, el cual se realiza in situ con un alto grado de informalidad.

⁸ APC: Tabla de Perfiles de los Postulantes. MTSS, 1996

coincide con la de la población total desocupada, ya que la EPH (onda mayo 1995) refleja similar distribución de los desocupados.

En cuanto a la condición laborales de los postulantes, el 88% se encontraban desocupados, y sólo un 4% subocupados. Sin embargo, la cobertura del seguro de desempleo resulta escasa: el 6% de los postulantes recibían prestaciones de este tipo. Este porcentaje coincide con el nivel de cobertura de la población desocupada en general.

Respecto de la intensidad de la desocupación de los postulantes, se advierte una presencia más que significativa de los de largo plazo. Según los registros del MTSS, el 84% de los inscriptos se encontraban desocupados por más de un año. Si bien estas cifras podrían reflejar algún tipo de error en la recolección, están marcando un perfil distintivo de los trabajadores que se acercan a las APC⁹. Se tratarían, entonces, de aquellos que poseen las menores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

El nivel de instrucción formal de los postulantes evidencia respecto de los desocupados en su conjunto una fuerte presencia de los niveles bajo (sin instrucción y primaria incompleta) y alto (secundaria completa y más). Los primeros duplican su participación sobre el total (22% de los postulantes frente al 11% de los desocupados), y los segundos se ubican en un 48%, versus el 34% de participación registrado en los desocupados de la onda mayo 1995 de la EPH. Respecto de la variable educacional, los inscriptos en las APC de Buenos Aires, Rosario y Santa Fe presentan los perfiles más altos, mientras que Salta y Santiago del Estero los más bajos (Cuadro 30). La presencia significativa de postulantes que nunca asistieron a la escuela (15% del total) refleja una fuerte participación de trabajadores con fuertes dificultades de inserción en el mercado de trabajo, para los cuales tampoco existen posibilidades de acceso mediante este tipo de intermediación laboral.

⁹ Los desocupados con más de un año de desocupación representaban, según la EPH, en octubre de 1995 el 9% del total de desempleados del Gran Buenos Aires.

APC Capital Federal: Evaluación de sus actividades

La APC Buenos Aires si bien fue la agencia más importante del país contó con una estructura administrativa limitada. Se hallaba organizada en tres áreas de trabajo, a saber:

- a) Relaciones con empresas
- b) Empleos
- c) Formación Profesional

Relaciones con las empresas

Los servicios que la APC ofrecía a las empresas consistía en la realización del proceso de selección y la presentación de los candidatos adecuados, definición de los perfiles a cubrir con el apoyo técnico de sus analistas y el asesoramiento sobre distintos programas de promoción ofrecidos por el MTSS.

El área de relaciones con las empresas tuvo la función de promover la APC entre las empresas que podían ser posibles demandantes de estos servicios. Esta función se realizó mediante mailings, visitas personales de promotores a las empresas y cámaras empresariales.

Según el MTSS, durante 1995 se realizaron alrededor de 50.000 contactos con empresas, principalmente a través de cartas enviadas y los que hicieron indirectamente las cámaras empresariales. Sin embargo, los resultados alcanzados fueron mucho menores: la cantidad de solicitudes de búsqueda de personal fue de 1.141, de las cuales quedaron efectivas 947 (la diferencia corresponde a cancelaciones realizadas)

El direccionamiento de la promoción se orientó hacia empresas medianas y

grandes (el 79% de las empresas visitadas por los promotores tienen una dotación mayor a los 10 empleados). Esta estrategia podría ser cuestionada ya que es de suponer que las grandes empresas poseen departamentos de recursos humanos que están en condiciones de realizar los servicios que presta la APC. En cambio, el sector de pequeñas empresas -que en términos agregados absorber mayor cantidad de mano de obra- pueden ser un demandante potencial más interesado por estos servicios.

Area de Empleos

Esta área se ocupó de las recepciones de los postulantes y selección de personal cuando se reciben solicitudes de búsqueda por parte de las empresas. Dentro de la estructura de funcionamiento fue la que aparece como la de mayor dimensión.

El mecanismo consistía en entregar a cada trabajador que se presentaba en la APC un formulario auto-administrado; una vez completado pasaba a formar parte de la base de postulantes de la APC. La selección del personal se realizaba mediante tres sistemas alternativos: a) la casación: consiste en buscar en la base de datos personas con perfiles solicitados por las empresas y enviarlos para que realicen la selección en la propia empresa, b) selección: se citaba a la Agencia a un grupo de personas que reunían los requisitos solicitados previa consulta en la base de datos, se realizaba una entrevista personalizada a cada uno de ellos, y se enviaba a quienes resulten los mejores candidatos luego de la evaluación realizada; y c) reclutamiento: se utilizaba en los casos de pedidos masivos (más de 10 individuos).

Los resultados obtenidos, sin embargo, no fueron satisfactorios. De los 1141 pedidos de búsqueda de las empresas, de éstos quedaron en pie 947, de las cuales se realizaron 242 colocaciones. No se cuenta con indicadores sobre los tiempos medios empleados para satisfacer las búsquedas.

Esta bajo nivel de éxito en las búsquedas, puede explicarse, en parte, por dificultades de la gestión de la APC: errores en el diseño de los formularios de los

postulantes y disfuncionalidades del soft empleado para el manejo de la base de datos. Mientras que las causas centrales deben buscarse en la ausencia de consideraciones sobre los perfiles de los postulantes en cuanto niveles de capacitación, edad, etc., en el momento de diseñar una estrategia de vinculación con las empresas.

Area Formación Profesional

Las actividades de esta área consisten en la derivación de individuos hacia programas y proyectos específicos de capacitación y formación profesional. Durante 1995 este sector se encontraba poco fortalecido, contaba con sólo dos profesionales afectados. Las principales tareas consistían en la acreditación de los beneficiarios para el Programa Imagen en el ámbito de la Capital Federal, la orientación de demandas de capacitación y las derivaciones a cursos de formación profesional en menor medida.

El principal inconveniente consistió en las dificultades para articular este sector con el área de Formación Profesional del MTSS, dado que la oferta de cursos de capacitación que podía ofrecer la APC de manera independiente resultaba insuficiente para satisfacer la demanda.

Agencias APC del Interior del País. Rasgos característicos.

En cuanto a las agencias del interior del país, si bien realizaban actividades similares, existía aún menor capacidad de gestión debido a los menores recursos que contaban, y la ausencia en estrategias agresivas de captación de demandas laborales por parte de las empresas. En general, no mantenían vinculaciones con otras oficinas del MTSS, y con las oficinas provinciales de empleo.

La APC Rosario realizaba tareas similares a la de Buenos Aires, pero en una

escala menor. Se reciben a los postulantes quienes completan un ficha con sus datos personales, experiencia laboral, etc: por otra parte desarrollaba contactos con empresas a través de diversas estrategias (reuniones con cámaras-asociaciones, contactos telefónicos, etc.). Luego, ante solicitudes de las empresas para cubrir puestos de trabajo, se realizaba una primera preselección manual de los postulantes; a los que se le efectuaba una segunda preselección mediante entrevistas personalizadas.

Cabe destacar que esta agencia no mantenía relaciones con el estado provincial, ni con el resto de las oficinas del MTSS, lo que marca la falta de coordinación de las políticas de empleo aplicadas en este ámbito.

Las APC de Santiago del Estero, presentaba la particularidad de que allí se desarrollaban tareas ligadas a la gestión de los programas asistencialistas que se ubican bajo la órbita de la Gerencia de Empleo. El gerente de la agencia se ocupaba por su propia iniciativa de firmar los certificados de desempleo a las personas que aspiraban a acceder a los programas del MTSS. Similar situación ocurría -respecto de la entrega de los certificados de desempleo- con la APC Salta y Santa Fe.

En síntesis, a los inconvenientes mencionados para la agencia Buenos Aires, las agencias del interior del país suman otros factores vinculados con las carencias de la administración pública tradicional (ausencia de objetivos precisos, capacitación del personal, informatización de las actividades y articulación con otras oficinas del sector).

✓ Proyecto Imagen

Este componente del PARP comenzó a ejecutarse en junio de 1995 con la implementación de la prueba piloto en Capital Federal, 9 partidos del Conurbano Bonaerense (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de

Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro) y en la provincia de Tucumán. Si bien la población objetivo que se prevé beneficiar con este componente es de aproximadamente 100 mil personas, los beneficiarios de esta prueba piloto ascendieron sólo a 6.763 personas, a partir de 350 cursos adjudicados.

Los montos ejecutados ascendieron a 378 mil pesos. De esta manera, los cursos (de 15 a 18 horas de duración) presentaron un precio promedio por beneficiario de 64 pesos.

2. Formación profesional

✓ Programas de Capacitación Laboral financiados por el Fondo Nacional de Empleo ejecutados por el MTSS (Subsecretaría de Formación Profesional)

A partir de la sanción de la Ley Nacional de Empleo el MTSS, a través de la ex Subsecretaría de Formación Profesional, ejecutó diversos programas de formación por medio de cursos efectuados por instituciones de capacitación, y en menor medida por acciones directas de asistencia técnica a la formación profesional.

El monto ejecutado para estas acciones creció de manera sostenida entre 1993 y 1995, al pasar de 7 a 17 millones de pesos respectivamente. El número de beneficiarios y de cursos realizados reflejó similar tendencia: los beneficiarios pasaron de 31.815 en 1993 a 96.982 en 1995, mientras que los cursos crecieron de 1.596 a 6.429 en 1995. Por su parte, el costo promedio por beneficiario reflejó una tendencia decreciente, al pasar de 220 en 1993 a 176 en 1995 (Cuadro 31)

Al diferenciar los cursos según tipo de contrapartes (estado, sindicatos, empresas y ONG) durante el período 1993-1995, existió una fuerte participación del estado (41%), si bien las ONG's mantuvieron una creciente presencia (29%); en un

nivel inferior se ubicaron los sindicatos y las empresas privadas (17%).

En cuanto a la distribución de los cursos por provincias durante el trienio 1993-1995, dado que la información del MTSS incluye un componente "Nación" sin discriminar que representa el 26% del monto ejecutado, los resultados no reflejan la distribución regional real de los fondos asignados a estos programas. No obstante, si se analiza el resto de los montos ejecutados, se observa una distribución más próxima a la distribución regional de los desocupados o los habitantes con NBI (indicadores objetivos) que lo registrado en los programas de empleo directo ejecutados por el MTSS durante el período (PIT, PROA, PRENO) (Cuadro 35).

Por su parte, la ejecución del programa de Talleres Ocupacionales, iniciada en los últimos meses de 1994, registró un escaso nivel en cuanto a los montos destinados (814 mil pesos), como así también la cantidad de beneficiarios (1.325). Los aprobados hasta diciembre de 1995 se ubicaban en Chaco, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe.

✓ **Proyecto Microempresas**

El proyecto Microempresas, componente del PARP, comenzó a ejecutarse en junio de 1995 con la implementación de una prueba piloto en Capital Federal y el Conurbano Bonaerense. En este primer llamado resultaron adjudicados 50 cursos entre 8 instituciones de capacitación, de los que egresaron 498 personas. Los montos ejecutados en esta prueba piloto ascendieron a 445 mil pesos, registrando un precio promedio por beneficiario de 1.397 pesos.

Los beneficiarios egresados presentaron las siguientes características sociodemográficas:

- el 75% se ubicaba entre las edades centrales (30 a 54 años), en su mayoría

población masculina (67% del total).

- existió una alta presencia de inactivos (43%), trabajadores por cuenta propia (27%) y desocupados (22%).

- de acuerdo a la condición dentro del grupo familiar, existió una mayor participación de jefes de hogar (58% del total).

En cuanto a la orientación de los proyectos microempresarios, estos correspondieron al sector servicios en su mayoría (66%), y en menor medida al sector industrial (31%) y agropecuario (3%).

3. Medidas destinadas a los jóvenes

✓ Proyecto Joven

Para un análisis de la ejecución del Proyecto Joven ver Capítulo III

✓ Aprender

Los contratos de aprendizaje promovidos a partir de agosto de 1995 alcanzaron un nivel escaso de desarrollo hasta diciembre de ese año. Los trabajadores contratados mediante esta norma ascendieron a 1.867, entre un total de 1.290 empresas contratantes. Aquí la distribución por provincias tuvo una mayor correlación con la que corresponde a la actividad económica: Buenos Aires y Capital Federal concentraron el 58% de los contratos, seguidos por Santa Fe con el 20% de los mismos. Las ramas de actividad que más utilizaron esta modalidad fueron los servicios financieros y empresariales (52%) y los servicios comunales y personales (24%);

siendo muy poco significativa la participación de la industria manufacturera (3%) (Cuadro 36).

En cuanto a las características de los trabajadores contratados, existió una sobrerrepresentación de las mujeres (64% del total), coincidente con la mayor participación de los servicios. Si bien los contratos corresponden a jóvenes de 14 a 25 años, el grupo etario más frecuente fue el de 22 a 22 años (41% del total).

Cabe recordar que con el fin de promover los contratos de Aprendizaje el MTSS creó el programa Aprender, el cual financia el costo de la póliza contra accidentes y la cobertura de salud contratadas por las empresas, cuando la duración de la relación de aprendizaje fuese mayor a 6 meses de duración. Sin embargo, se verificó un alto grado de participación de los contratos menores a ese plazo (47% del total), lo que supone la escasa relevancia de este incentivo en relación a la intención de las empresas de utilizar estos contratos como periodo de prueba para periodos menores a los seis meses.

4. Subvenciones a la creación de empleo

a) En el sector privado

✓ Contratos promovidos por la Ley de Empleo 24.013

Si bien uno de los objetivos fundamentales de la ley de empleo fue la creación de nuevos puestos de trabajo, a partir de la utilización de modalidades de contratación de tipo flexible, los resultados obtenidos han sido poco significativos en términos macroeconómicos; en tanto que la difusión de estos contratos en algunas actividades ha alcanzado desarrollos acotados.

Según la información elaborada por el Sistema Único de Registro Laboral

dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde marzo de 1992 -fecha en que es reglamentada la ley- hasta el 31 de diciembre de 1995 se habían registrado alrededor de 191.000 contratos promovidos (excluidos los correspondientes al PIT).

Estas cifras no significan cantidad de trabajadores contratados, ya que las modalidades de fomento de empleo y nueva actividad -las más utilizadas- permiten renovaciones. Si bien no se cuenta con información oficial respecto de este tema, se han realizado algunas estimaciones a partir de indicadores indirectos. Tal como se plantea en MTSS (1994)¹⁰ se podría suponer que el 18% de los contratos registrados son renovaciones¹¹. De esta manera, la cantidad de trabajadores incluidos en los contratos promovidos hasta diciembre de 1995 alcanzarían a 157.000.

Si se realiza una apertura de los datos sobre contratos promovidos, discriminando entre modalidades de contratación y sectores de actividad, observamos que:

- Los contratos más utilizados fueron los de nueva actividad (representan un 56% del total).
- Las modalidades que tienden a fomentar el empleo juvenil alcanzan una escasa significación (en conjunto, los contratos de prácticas laboral para jóvenes y de trabajo formación representan el 10% del total).
- De las cifras anteriores se desprende que no ha existido correlación alguna entre menores costos laborales y opciones de contratación. En efecto, los contratos que gozan de las mayores exenciones contributivas

¹⁰MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994) "Evolución y Características de los Contratos bajo Modalidades Promovidas en el Sector Privado: 1992-1993". Proyecto Gub-Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009. Informe Nro. 17

Esta estimación resulta de extrapolar para todo el país la información suministrada por la Delegación Córdoba de la Subgerencia General de Asignaciones Familiares y Desempleo del ANSeS, en la cual el 18% de los contratos registrados son renovaciones.

-los que promueven el empleo juvenil- han sido menos utilizados que el resto de las modalidades promovidas.

- Si bien la información no se encuentra agrupada por sectores de actividad sino por gremios intervinientes, se puede afirmar que las actividades más significativas, hasta diciembre de 1994, son las correspondientes a comercios sin discriminar (26,2%), metalurgia (11,4%), textiles (6,2%) y pizzerías (4,7%).

Factores condicionantes para la utilización de los contratos promovidos

La implementación de la ley de Empleo coincide con la adopción de políticas "defensivas" de racionalización y de disminución de costos en la mayoría de los sectores industriales que afectaron negativamente el nivel de empleo¹².

A su vez se desprende que, por lo menos en el corto plazo, la eficacia de los instrumentos que tienden a reducir el precio relativo del trabajo con el propósito de incentivar su demanda, resulta cuestionable. Si se analizan los efectos de la Ley de Empleo respecto de los costos laborales, la utilización de los contratos promovidos implicaría una disminución, a saber:

-Si se compara el Costo por Tiempo Efectivamente Trabajado (CTET)¹³ de los contratos por tiempo indeterminado, con el de los contratos promovidos se desprende que: a) En el caso de los de Fomento de Empleo y los de Lanzamiento de nueva actividad, la reducción del CTET se ubicaría alrededor del 21%; b) En los que promueven el empleo juvenil -Práctica laboral para

¹² Ver página 7

¹³ El Costo por Tiempo Efectivamente Trabajado es un indicador del costo laboral para las empresas. El mismo incluye el CUT (Costo por Unidad de Tiempo) más Otros Costos, tales como vacaciones, feriados obligatorio y día sindical. El cálculo fue realizado a partir de datos de FIEL (1991) para los contratos por tiempo indeterminado; y estimaciones propias para los contratos promovidos por la Ley de Empleo.

jóvenes y Trabajo formación- dicha disminución alcanzaría al 33%¹⁴

- Si se compara la incidencia de los impuestos al trabajo como porcentaje del salario bruto, a partir de las estimaciones realizadas por S. Montoya (1996)¹⁵, se registra una reducción del 17% en los contratos promovidos como medida de fomento de empleo y por lanzamiento de actividad, y del 37% para los contratos promovidos para jóvenes.

En el caso de las dos primeras modalidades promovidas, las reducciones en los costos laborales se obtienen a partir de las exenciones en un 50% de los aportes y contribuciones patronales directos (salvo los aportes para obras sociales), en la reducción de las provisiones por indemnización y preaviso y en la eliminación de otros costos laborales (aguinaldo, vacaciones). Para las que promueven el empleo juvenil, la disminución del CTET se incrementa debido a la exención del 100% en las cargas patronales y por la eliminación de las provisiones por despido.

Sin embargo, para los empleadores la disminución de costos laborales que brindan los contratos promovidos -exenciones impositivas y la reducción de otros costos- se ven relativizadas debido a:

-La exención de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social dispuesto a partir de diciembre de 1993 como consecuencia del Pacto Federal Fiscal significó una reducción del estímulo que brindan los contratos promovidos, dado que (principalmente en las provincias más rezagadas) los empresarios alcanzan disminuciones en sus costos laborales sin la necesidad de efectuar contrataciones de este tipo.

¹⁴SANTANTONIO, S. (1994) "Las políticas de Flexibilización laboral: Los resultados del impulso estatal", Trabajo Nro. 20, presentado en el Segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) del 23 al 26 de agosto de 1994.

¹⁵ Ib. id.

- Desde 1995 la modificación del Régimen de Contrato de Trabajo amplió las alternativas para efectuar contrataciones que incluyen subsidios sobre los costos laborales. Tal es el caso de la modalidad especial de fomento de empleo¹⁶, contratos de aprendizaje y la incorporación del período de prueba¹⁷. De esta manera se produce una competencia y superposición de incentivos de la misma índole. Para las mujeres y mayores de 40 años, la Modalidad Especial de Fomento de Empleo (ley 24.465) brinda mayores incentivos al desaparecer los costos de indemnización y preaviso todavía presentes en los Contratos Promovidos; mientras que para los jóvenes, los contratos de aprendizaje "compiten" con los de práctica laboral para jóvenes y trabajo formación¹⁸.
- Las obligaciones impuestas en relación a las suspensiones o despidos colectivos, y las de registración de los contratos en el Ministerio de Trabajo y

¹⁶ Recuérdese que estos contratos se extinguen por el mero cumplimiento del plazo pactado sin necesidad de otorgar preaviso y la extinción no genera obligación indemnizatoria alguna a favor del trabajador

¹⁷ En las modificaciones establecidas a la ley 24.465 (promulgadas en marzo de 1995) se incorporaron las siguientes modalidades:

- Período de prueba: Por tres meses, pudiendo ser ampliado hasta seis. se excluye el pago de las contribuciones correspondientes a jubilaciones y pensiones, INSSJP, y Fondo Nacional de Empleo.
- Modalidad Especial de Fomento de empleo: Destinado a trabajadores mayores de 40 años, discapacitados, mujeres y ex combatientes de Malvinas. Se exime el 50% de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, excepto obras sociales.
- Contrato de aprendizaje: Presenta una duración mínima de tres meses y una máxima de veinticuatro. La única cobertura social incluida es la de accidentes de trabajo por 6 meses.

¹⁸ Al respecto, el MTSS favoreció la utilización de los contratos de aprendizaje a través del programa Aprender, el cual mediante el Fondo Nacional del Empleo financia el costo de la póliza contra accidentes y la cobertura de salud contratadas por las empresas, cuando la duración de la relación de aprendizaje fuese mayor a 6 meses de duración.

Seguridad Social¹⁹. Desde la óptica empresarial, en la ley de empleo todavía se observan demasiadas "rigideces" para una utilización más fluida de los contratos flexibles. Al respecto, resultan interesantes las críticas que aparecen en Caro Figueroa (1993)²⁰ en relación a los costos de extinción y demás obligaciones impuestas a los empresarios.

Hasta el presente no se han realizado evaluaciones ex-post de los efectos de este programa en términos de costo-beneficio. En cuanto a los primeros, debiera calcularse los referidos a la reducción en los ingresos fiscales por reducción de aportes patronales, mientras que entre los beneficios resulta prioritario analizar el impacto sobre la tasa de empleo de los beneficiados luego de concluido el contrato. A su vez, dado que los programas que contienen subsidios en el costo laboral generalmente incluyen los efectos de "arrastre" y "sustitución", es necesario evaluar su impacto, ya que significan efectos no deseados respecto de los puestos de trabajo promovidos por esta iniciativa

✓ **Programa de Empleo Privado (PEP)**

Según el MTSS, en el Programa de Empleo Privado durante 1994 se ejecutaron 21 millones de pesos para la realización de 24.804 contratos. Distribuidos por provincias, los mismos fueron efectuados prácticamente en su totalidad en el interior del país. Las jurisdicciones con un mayor nivel de gastos fueron: Mendoza (11,32%), Tucumán (8,67%) y Salta (7,81%) (Cuadro III, 8). Respecto del PEP-PyME, según el MTSS durante 1995 se ejecutaron 6,58 millones de pesos, que significaron 32.622 prestaciones. La distribución por jurisdicción refleja una alta incidencia de la participación de las provincias del norte argentino: Tucumán 13%, Santiago del Estero

Lo que necesariamente implica la regularización de las contrataciones y su posible fiscalización.

²⁰CARO FIGUEROA, A. (1993) "La flexibilidad laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino". Editorial Biblos.

(11%). Jujuy (9%) y Chaco (8%). En un nivel inferior se ubicaron Buenos Aires y Santa Fe (7%), y luego el resto de las provincias argentinas

Cabe destacar que mediante la resolución 05/95 de la Subsecretaría de Empleo se había establecido un cupo total a distribuir entre las provincias de 29,99 millones de pesos, con una distribución homogénea por provincia. En cambio la ejecución posterior fue mucho menor, con niveles muy dispares entre jurisdicciones.

✓ BOCEP

Desde agosto de 1993 hasta diciembre de 1994 se habían emitido en las provincias de Corrientes, Chaco y Santiago del Estero alrededor de 2.500 BOCEP por un valor de 31,4 millones de pesos. Posteriormente, en 1995 se emitieron otros 2706 bonos por un monto de 41,9 millones (incorporándose las provincias de Misiones, Catamarca y San Juan). De esta manera, al 31 de diciembre de 1995 se habían emitido 5.243 bonos por un total de 73,4 millones de pesos. Distribuidos por provincias, Corrientes concentraba el 46% del total, seguido por Santiago del Estero (19%) y Chaco (17,5%). En un nivel inferior se ubican San Juan (7,8%), Misiones (5,3%) y Catamarca (4,2%) (Cuadro 41).

Estos resultados indican una escasa utilización de este mecanismo, por lo que en el período analizado los BOCEP no han tenido la aplicación esperada, ya que en la mayoría de las provincias no se ha aprobado la ley de adhesión a este régimen, ni tampoco se ha producido una reducción significativa de la planta de empleados públicos.

En los casos en los que se ha fomentado la realización de microemprendimientos, según las evaluaciones realizadas por el Ministerio del Interior (1995), el 76% de los mismos se concentraron en los sectores comerciales y de servicios. En este sentido se debe destacar la alta presencia de actividades con baja

productividad y de baja tasa de supervivencia en el sector servicios, el mayor número de casos se concentra en "remises" (15,5% del total), mientras que en el de comercio "bares y restaurantes" y "almacén, despensa y autoservicios" son las actividades más representativas (concentran el 35% del total).

b) Creación directa de empleo

✓ Programa Intensivo de Trabajo (PIT)

En el Programa Intensivo de Trabajo, implementado durante 1993 y 1994, se asignaron durante ese periodo 214 millones de pesos (95,5 millones en 1993 y 118,5 en 1994), lo que significó -por los recursos utilizados- el principal instrumento de política activa de empleo con financiamiento presupuestario durante el bienio 1993-1994.

Los contratos generados alcanzaron a 54.862 puestos de trabajo en 1993 y a 57.713 durante el año siguiente. Nuevamente, esta cifra sobreestima el empleo directo generado debido a la posibilidad de renovaciones en los contratos, por lo que no debe ser traducida como creación neta de nuevos empleos.

Distribuidos por provincias, si se considera el monto asignado, en el bienio 1993-1994 los mayores montos se concentraron en Tucumán (14,04%), Buenos Aires (12,53%), Santa Fe (10,09%); mientras que en un nivel inferior se ubicaron Capital Federal (6,67%), Río Negro (6,42%), Entre Ríos (5,74%) y La Rioja (5,03%). En cambio, si se evalúa la cantidad de contratos generados, Buenos Aires es el distrito más importante al concentrar el 16,1% del total, seguido por Tucumán (12%) y Santa Fe (10,24%) (Cuadro 20). Estas divergencias entre la participación relativa de las provincias, tomando en cuenta los montos asignados y la cantidad de contratos registrados, reflejan una dispersión atribuible a diferencias en las remuneraciones de

los trabajadores, en las características de los proyectos financiados o por diferencias en los costos de administración generados por las provincias y municipios.

Entre las metas del programa se pretende beneficiar a una población objetivo compuesta por desocupados de larga duración, jefes de familia y con mayores cargas de familia, a la vez que privilegiar aquellos proyectos con un interés social manifiesto o microemprendimientos con posibilidades de transformarse en trabajo permanente. Una evaluación del programa debe partir, entonces, del análisis del grado de cumplimiento de estos objetivos. Sin embargo, desde el Estado no se han efectuado evaluaciones de impacto que dieran cuenta de los resultados de este programa.

Una primera aproximación indicaría que han existido serias falencias en términos de racionalidad en la distribución de los recursos y en la productividad social de los proyectos incorporados. Si se compara la distribución provincial de los fondos con algunos indicadores que den cuenta de la magnitud relativa del desempleo o de los niveles de pobreza de las diferentes jurisdicciones, se observan fuertes dispersiones entre provincias (Cuadro 46).

En efecto, la participación de los montos asignados para el PIT en algunas jurisdicciones supera ampliamente la participación de los desocupados u hogares con NBI de las mismas. En esta situación se ubicaron provincias como La Rioja, La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. A modo de ejemplo, se observa como durante el bienio 1993-1994 la provincia de La Rioja concentró el 5,03% de los fondos destinados al PIT, mientras que la población desocupada representaba el 0,3% del total nacional y los hogares con NBI alcanzaban al 0,94% del país. En el otro extremo se ubicaron las provincias de Córdoba y Buenos Aires, las cuales no participaron en la distribución de los fondos en función de los indicadores mencionados.

En relación a la última provincia, si se analiza la distribución registrada entre los 126 partidos existentes en aquel período, se observan también fuertes dispersiones entre ellos. La ejecución del PIT por partidos, durante 1993, si es comparada con la

participación relativa de los hogares con NBI, registra una mayor concentración de los fondos en los partidos del interior de la provincia respecto de los del Gran Buenos Aires. Mientras que los 19 partidos del GBA concentraban el 72% de los hogares con NBI, los recursos destinados por el PIT alcanzaban sólo al 26%. Los principales rezagos se registraron en distritos del segundo cordón industrial del GBA: La Matanza, Gral Sarmiento, Merlo, Quilmes, Moreno y Lomas de Zamora (Cuadro 50).

De esta manera resulta plausible afirmar que la distribución de los fondos del PIT no respondió a criterios relacionados con indicadores objetivos, sino que la ejecución de dicho proyecto se vio influido por otro tipo de factores. La ausencia de evaluaciones periódicas y de mecanismos de control internos y externos, reflejan la falta de transparencia y de racionalidad en la implementación de este programa.

✓ Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) y Programa de entrenamiento ocupacional (PRENO)

La creación directa de empleo financiado con el Fondo Nacional de Empleo se concentró durante 1995 principalmente en estos dos programas. La diferencia entre ellos reside en que el PRENO se financió en parte con fondos provenientes de las provincias.

En el PROAS se ejecutaron 56,5 millones de pesos, mientras que en el PRENO se destinaron 24,3 millones de pesos. De esta manera, entre los dos programas se gastaron 80,9 millones, cifra levemente inferior a lo destinado en el PIT en promedio durante el bienio anterior. El cofinanciamiento provincial del PRENO alcanzó a 24,3 millones, lo que significó el 47% del total de los fondos destinados al programa (Cuadro 49).

En cuanto a los puestos de trabajo generados, en el PROAS participaron alrededor de 75 mil beneficiarios, cifra que triplicó a la registrada en el PRENO (24 mil

beneficiarios).

Tal como se verificó en la ejecución del PIT, la distribución del gasto de estos programas entre las provincias no coincide con la importancia relativa de cada una de ellas respecto de indicadores objetivos, tales como NBI, PEA o cantidad de desocupados. Si se consideran los montos ejecutados en ambos programas, Santa Fe recibió la mayor participación de estos fondos (11,1% del total), ubicándose en un nivel inferior Buenos Aires (8,2%), y Salta y Tucumán (7,9%). En cambio, las menores asignaciones correspondieron a Tierra del Fuego (1,93%), Río Negro (1,42%) y Córdoba (0,21%)²¹.

✓ **PROCOPA**

El Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPA) durante 1994 registró un nivel de ejecución de 12,8 millones de pesos. En relación a los PIT, que contaban con características similares, el monto ejecutado representó sólo el 11% de los fondos asignados a dicho programa. A su vez, las provincias intervinientes en el PROCOPA fueron sólo ocho (Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego); concentrándose el 73% del monto destinado a las provincias de Santa Fe (42%), Entre Ríos (19%) y Chubut (12%).

✓ **PIDRIS Y PROEDIS**

El Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS) fue ejecutado durante 1994, asignándose a tales efectos 2,29 millones de pesos, de los cuales el 63% correspondió a proyectos realizados en la provincia de Santiago del Estero, mientras que en 1995 los montos ejecutados se redujeron a 1,25 millones de pesos.

²¹ Córdoba también fue la provincia con menor participación en el PIT, recibiendo sólo el 1,31% de los fondos distribuidos por este programa).

Por su parte el Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS) sólo contó con el financiamiento de 1,12 millones de pesos. Los puestos de trabajo correspondieron a obras en las provincias del norte argentino (Formosa, Jujuy, Salta, Chaco y Formosa, con excepción de Santa Cruz).

SECCION III

RESULTADOS DE LAS POLITICAS PASIVAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA (1992-1995): PRESTACIONES POR SEGURO DE DESEMPLEO

A. Evolución de las prestaciones

Si bien las prestaciones por el seguro de desempleo comenzaron a otorgarse en el último trimestre de 1992, fue a partir de diciembre y enero de 1993 cuando el instrumento comenzó a funcionar plenamente. La cantidad de coberturas mensuales creció ininterrumpidamente durante 1993, pasando de 24.757 en enero a 108.838 en diciembre de ese año. Durante 1994 el nivel promedio de coberturas (98.513) se mantuvo por debajo de los valores alcanzados en el último trimestre de 1993, pero respecto a todo el año anterior se verificó un incremento del 34%. En 1995 las coberturas mensuales crecieron hasta instalarse en un nivel cercano a los 150.000 en los últimos cuatro meses del año, lo que significó un crecimiento respecto de las coberturas promedio de un 22%.

Sin embargo, este crecimiento en las coberturas de los desocupados en valores absolutos se vio contrarrestado por el crecimiento vertiginoso del nivel de desempleo. Según la EPH, entre 1992 y 1995 la cantidad de trabajadores desocupados creció dos veces y media: pasó de 814.000 a 2.099.000. De esta manera, el nivel de cobertura de la población desocupada se mantuvo entre un rango oscilante entre el 7%-5%.

En el mismo sentido, a partir del estudio especial realizado para los trabajadores desocupados, entrevistados por la EPH en octubre de 1994, para el Gran

Buenos Aires, se han observado que sólo el 4% de los desocupados asalariados en la última ocupación cobraban el seguro. Esta participación se incrementaba al 9% si se incluye sólo a los trabajadores despedidos (Cuadro 53).

La causa de la baja participación de los beneficiados por el seguro puede remitirse a la alta representatividad del trabajo precario: según este estudio el 51% de los despedidos no recibían descuentos jubilatorios. Sin embargo, la mayoría de los que aportaban al sistema jubilatorio, tampoco cobraban el seguro. Este comportamiento puede ser explicado, en parte, por los restantes factores restrictivos al acceso del seguro, y también por la falta de información y conocimiento del sistema por parte de los desocupados.

Resulta indudable que los requisitos restrictivos que posee el sistema de seguro de desempleo (en términos de empleo formal), restringe la población objetivo a beneficiar, dejando de lado a la franja de trabajadores precarios y clandestinos que aparecen sin cobertura por desempleo. La definición de calificación para acceder al seguro de desempleo contiene las siguientes restricciones:

- Provenir de un trabajo asalariado en el que se hicieran retenciones para el sistema de seguridad social.
- Tener una antigüedad de por lo menos un año.
- Haber presentado la solicitud de cobertura dentro del plazo de los 5 meses a partir del momento en el que fue despedido.
- Haber recibido a través de un telegrama la comunicación de la cesantía, o poder demostrar que el establecimiento hubiera cerrado.

B. Perfil de los beneficiarios del Seguro de Desempleo

Si se discrimina la distribución de los beneficios por jurisdicciones, sexo, edades y tipo de actividades -hasta diciembre de 1995- se desprende que:

- La mayor concentración se observa en la provincia de Buenos Aires con el 47,2% de los casos. En un nivel inferior se ubican Capital Federal con el 10,3%, Santa Fe con el 9,5% y Córdoba con el 8,2%. En el límite inferior se encuentran las provincias de Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, las cuales no alcanzan al 1% de dichas prestaciones.

Tal como se plantea en Cetrángolo (1995), si se compara la distribución provincial de casos con la participación relativa de los desocupados en cada provincia, se observa cierta similitud en el comportamiento de ambas variables, lo que descarta desviaciones significativas en la distribución regional.

- Discriminados por sexo, el 74% de los beneficiarios son varones; en cuanto a las edades, predomina el grupo de 30 a 34 años. En cambio, los jóvenes apenas alcanzan al 10%, dada la dificultad que encuentran en cumplimentar los requisitos para acceder al sistema (MTSS, 1996).

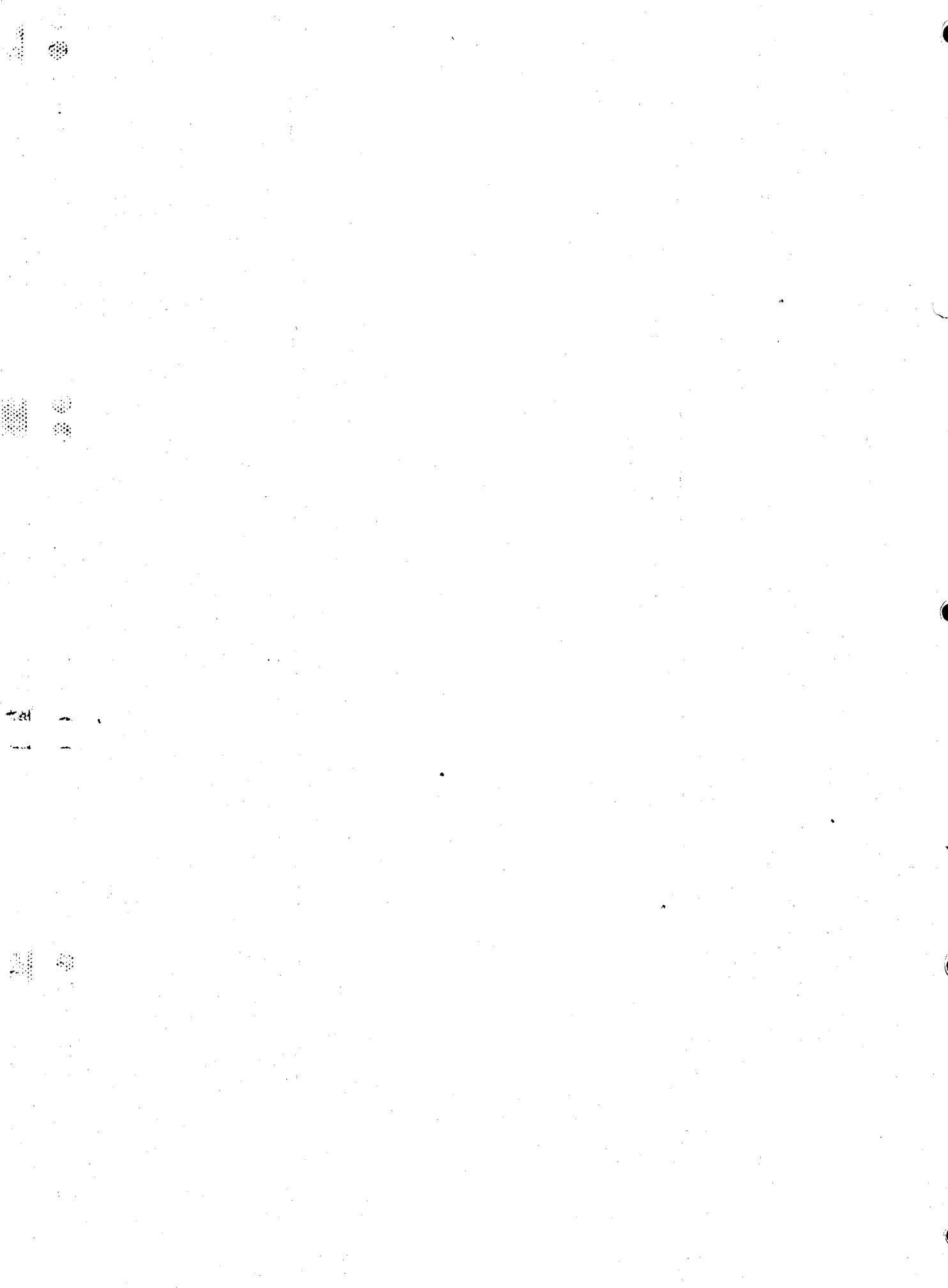
- En relación a la distribución total de beneficiarios del seguro de desempleo por las distintas ramas de actividad de la última ocupación, resulta significativa la participación de la Industria Manufacturera (44,37%), la que supera ampliamente al resto de las actividades relevadas (detrás de ella se ubica "Comercio por mayor y menor, reparación de vehículos, efectos personales y enseres domésticos" con el 19,6% de los beneficiarios).

- En general, existe una alta dispersión entre las categorías ocupacionales de la última ocupación de los beneficiarios del seguro de desempleo, con las profesiones que solicitan en la búsqueda de empleo. Por ejemplo, los empleos agrupados en la categoría ocupacional "profesionales, técnicos y trabajadores asimilados" representa el 27% del total, mientras que la misma categoría alcanza sólo el 7,9% de las correspondientes a la última ocupación. De manera

inversa, la categoría "obreros no agrícolas, conducción de maquinarias y vehículos de transporte" pasa del 20% al 12% si se compara la última ocupación de los beneficiarios, con las actividades que aparecen como "buscadas" por los mismos.

En síntesis, el perfil de los beneficiarios del seguro de desempleo respecto del total de desocupados indica que existe una mayor participación de los hombres (74% versus el 54%), principalmente en edades centrales (los menores de 25 años sólo participan en el 10% de las prestaciones). En cuanto a los niveles de instrucción, quienes alcanzaron los niveles medios (primaria completa y secundaria incompleta) se encuentran sobrerrepresentados, mientras que los que se ubican en los más bajos participan en los beneficios en un 41% menos de lo que lo hacen respecto de la población desocupada.

Estos resultados parecen ser plausibles ante la evidencia de que los empleos precarizados son cubiertos principalmente por los sectores con menores acreditaciones educativas. Similar hipótesis podría plantearse para el caso de las mujeres. A su vez, para los jóvenes el acceso a este beneficio resulta restrictivo debido a las limitaciones para alcanzar las acreditaciones laborales mencionadas.



CAPITULO III

INTRODUCCION

En este capítulo se realizará un análisis del Proyecto Joven, el principal programa de capacitación laboral desarrollado por el Estado Nacional durante los últimos años. En este trabajo se describirán las principales características del Proyecto y su nivel de ejecución, abordando luego una primera aproximación a la evaluación ex-post del mismo. Para tal fin, se efectuó un estudio de casos sobre un grupo de cursos dictados en la provincia de Buenos Aires. A partir de este trabajo de campo, se presentará una evaluación parcial de la "gestión" del programa, como así también del impacto respecto a la inserción laboral de los beneficiarios.

Para comprender el contexto en el cual se implementó este Proyecto, en la sección I se presentan las características generales del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP), dentro del cual se encuentra el Proyecto Joven, junto a otros tres proyectos: Proyecto Imagen, Proyecto MicroEmpresas y Fortalecimiento de las Oficinas de Empleo.

En cuanto al Proyecto Joven, en primer lugar -en la sección II- se realizará una descripción considerando sus objetivos, los principales actores involucrados, las características de los cursos y su grado de avance hasta la actualidad. Resulta necesario aclarar que para el Proyecto Joven, a diferencia del resto de los programas incluidos en la presente investigación, se presenta información referida a su ejecución con posterioridad a 1995. Esta inclusión se debe a que el estudio de campo fue realizado durante 1996 y 1997, por lo que se debió presentar la ejecución global y agregada de los cursos evaluados en esa fecha.

En la sección III se efectuará un análisis del seguimiento y desarrollo de los cursos en base a la información recolectada por el PIETTE (Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo) del CONICET, que desarrolló tareas de supervisión externa del Proyecto. El análisis consiste en la evaluación administrativa y técnico-pedagógica de los cursos. En este caso, la

profundización del tema se limitará al desarrollo de los cursos del tercer llamado a licitación, correspondiente al área Resto de la Provincia de Buenos Aires, desarrollados durante el año 1995; y los cursos del cuarto, quinto y sexto llamados, correspondientes a las localidades de La Plata, Berisso y Ensenada, desarrollados durante 1996.

Por último, respecto de estos mismos cursos se realizará una evaluación parcial ex-post, considerando la inserción laboral de los pasantes. Este trabajo se presenta sólo como una primera aproximación al tema, dado que corresponde a un diseño de evaluación (con grupos predeterminados y sin grupos de control) que brinda resultados restringidos¹.

¹ Se eligió este tipo de diseño restringido, ya que los que incorporan grupos de control y muestras al azar requieren de una estructura de recursos que exceden las posibilidades de esta investigación.

SECCION I

EL PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSION PRODUCTIVA (PARP)

El PARP fue concebido originariamente por una duración total de cuatro años, a desarrollarse entre mediados del año 1993 y mediados de 1997, fecha en la cual debería haberse ejecutado la totalidad del presupuesto, y capacitado 200.000 personas en el Proyecto Joven, principal componente del Programa. Sin embargo, durante la ejecución del Programa se debieron adecuar y revizar dichas metas, ya que resultaban excesivamente ambiciosas para el periodo 1993-1997. Por esta razón, se dividió su ejecución en dos fases: una primera, la cual abarcó igual período que el previsto originariamente, pero con la ejecución del 50% del presupuesto y la capacitación del 50% de las personas en el caso del Proyecto Joven; y una segunda fase, que se encuentra en preparación, y que comenzará durante la segunda mitad del presente año.

La descripción siguiente se realiza según documentos realizados en la primera fase. No obstante, también se hará referencia a los casos en que se observen cambios introducidos en la ejecución del programa durante la segunda fase.

A. Descripción general

El Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva ha sido diseñado con el fin de dar respuesta a la problemática de marginalidad laboral emergente de los procesos de globalización económica, reconversión productiva y racionalización administrativa de los sectores públicos y privados del país. Adicionalmente debería constituirse en una herramienta destinada a hacer frente a las necesidades de formación de recursos humanos que requiere de nuevas calificaciones y mayor

productividad, sentando las bases para la conformación y consolidación de un sistema de capacitación laboral con articulación de las Oficinas de Empleo.

El PARP pretende dar respuestas a los problemas que surgen en el mercado laboral a partir de la implementación del modelo económico vigente. Según el diagnóstico de los responsables del Programa², los desequilibrios en el mercado de trabajo en un contexto de crecimiento económico se originan en su alta rigidez, y en la marginación que sufren aquellos trabajadores que no logran adaptarse a los nuevos requerimientos de la tecnología y la demanda.

En este contexto surgen dos preocupaciones centrales. Por un lado, dar respuesta a los sectores marginales del mercado de trabajo, en especial los jóvenes que poseen bajo nivel educativo y carecen de capacitación y experiencia laboral; y por el otro, dar respuesta a las necesidades de formación de recursos humanos que requiere nuevas calificaciones y mayor productividad.

A partir de ese diagnóstico se ha diseñado el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva cuyos principales objetivos son contribuir a:

- a) Mejorar las posibilidades de inserción laboral de personas que afrontan una situación de desempleo, subempleo o de inminente pérdida de su fuente tradicional de trabajo por procesos de reconversión o racionalización.
- b) La reconversión productiva mediante la formación de recursos humanos demandados por empresas u otros emprendimientos productivos.
- c) La conformación de un sistema de capacitación laboral y al fortalecimiento de las instituciones del sector.
- d) El fortalecimiento y consolidación de la Red de Oficinas de Empleo.

Los últimos dos objetivos mencionados se incorporan como objetivos explícitos

² "Capacitación laboral en procesos de reconversión económica" (1996), en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Nro.5.

en la segunda fase del Programa que, aunque complementarios con los primeros, no fueron enunciados en los documentos de la primera fase.

A partir de estos objetivos se desprende que los principales propósitos del Programa son: por un lado, orientar, capacitar y/o asistir a los beneficiarios del Programa en la búsqueda de empleo; y por el otro, fortalecer a las instituciones de capacitación y oficinas de empleo destinatarias de las acciones del Programa, alcanzando el cumplimiento de las metas en los tiempos y las formas programadas.

La acción del Estado en el Programa se limita al diseño, coordinación y control de la ejecución. Es decir que sólo toma directamente a su cargo las acciones que no pueden ser encomendadas al sector privado.

Población objetivo del Programa

La población objetivo está integrada por personas de ambos sexos, desocupadas, subocupadas o con inminente pérdida de su fuente de trabajo y provenientes de hogares con bajos ingresos.

Duración del Programa

Como se dijo anteriormente, el Programa estaba concebido por cuatro años a partir de mediados de 1993. En dicho período se cumplimentó la fase I, debiendo comenzar la fase II durante el presente año, a partir de la fecha de celebración del contrato de préstamo con el BID. Se prevé una duración de tres años.

Financiamiento

Originariamente el Programa tenía un presupuesto de 400 millones de dólares para un período de cuatro años a partir de mediados de 1993. El 70% del presupuesto era financiado por el BID, y el 30% restante lo financiaba el gobierno argentino. El

presupuesto también preveía que solamente el 13% del monto total corresponde a gastos de funcionamiento.

Según documentos posteriores publicados por el Ministerio, la fase I tuvo un presupuesto de 150 millones de dólares, y la fase II tendrá un presupuesto de trescientos millones de pesos, de los cuales el 50% serán financiados por el BID.

B. Estructura del PARP

El esquema de organización inicialmente adoptado para la ejecución del Programa consistió en la creación de una Unidad Ejecutora Central (UNEC) dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP). Esta unidad tenía la responsabilidad de coordinar el diseño global y la ejecución del Proyecto Joven.

Por su parte, las Oficinas Regionales (OR) -dependientes de la UNEC- se distribuían en todo el territorio nacional, de acuerdo a la concentración de población objetivo y las posibilidades de acceso desde otras localidades aledañas. Estas oficinas eran las responsables de realizar las actividades operativas de promoción, acreditación de beneficiarios, administración y seguimiento de cursos y la vinculación con el medio local.

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en tanto organismo subejecutor, se estableció una Unidad Ejecutora (UE-MTSS) a cuyo cargo estaban el resto de los componentes del Programa.

En agosto de 1995 se creó la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, en el ámbito del MTSS. Esta Secretaría surge como resultado de la fusión de la Subsecretaría de Economía Laboral y Social del MEyOSP, la Subsecretaría de

Formación Profesional y la Subsecretaría de Empleo, ambas del MTSS. En este marco se deciden unificar la UNEC y la UE-MTSS.

El organismo ejecutor del Programa pasó a ser el MTSS y la UNEC se ubicó dentro de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, a cargo de todos los componentes del PARP.

Posteriormente, en febrero de 1996, el MTSS creó las Gerencias Regionales de Formación Profesional (GRFP) bajo dependencia de la nueva Secretaría, las que absorben a las Oficinas Regionales del Programa, conservando las mismas funciones que realizaban, pero incorporando paulatinamente la ejecución de otras acciones de capacitación laboral a cargo de Ministerio.

Hasta noviembre de 1996 estas Gerencias conservaron en la práctica su dependencia funcional de la UNEC a través de las Gerencias Zonales, las que continuaron intermediando, en gran parte, la relación entre los equipos técnicos del nivel central y el regional.

Finalmente, se crearon las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GEyCL), que han unido a las gerencias de Empleo con las gerencias de Formación Profesional, ya que en muchas provincias existían separadamente. Funcionan como ventanillas de atención directa a proveedores y beneficiarios, no sólo para el PARP sino también para todas las acciones de capacitación y empleo que implementa la Secretaría.

C. Componentes del PARP

1. Fase I

El Programa identifica la población objetivo como "aquellas personas que,

producto de la reconversión productiva padecen circunstancias de déficit en el empleo y/o en los ingresos". Dentro de este universo es posible realizar la siguiente clasificación:

- 1) Un gran sector de la población que no consigue empleo porque no tiene formación y no tiene experiencia laboral.
- 2) Otro sector que, si bien tiene formación, no tiene experiencia, lo que le dificulta la búsqueda de trabajo.
- 3) Un tercer sector que, a pesar de tener formación y experiencia, por circunstancias distintas no consigue insertarse laboralmente.

De esta forma, se definieron tres de los cuatro componentes del Proyecto: pensando en el primer sector se creó el Proyecto Joven; en relación al segundo grupo se creó el Proyecto Imagen, mientras que el Proyecto Micro Empresas responde a las necesidades del tercer sector. El cuarto componente del Programa es el de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo.

a) Capacitación y Pasantías: Proyecto Joven

Su objetivo es mejorar las condiciones de jóvenes de ambos sexos, de bajo nivel educativo, con escasa o ninguna experiencia laboral, y provenientes de hogares de bajos recursos, para que logren insertarse en el mercado de trabajo. Este objetivo se lograría a través de capacitación laboral, orientada a ocupaciones que requieren semicalificación y para las que exista demanda por parte del sector productivo³.

³Sobre el Proyecto Joven se profundiza en la segunda sección del capítulo.

**b) Capacitación y asistencia técnica para el autoempleo y la microempresa:
Proyecto MicroEmpresas.**

Su objetivo es facilitar el ejercicio independiente de oficios productivos de bienes y/o servicios por parte de individuos que, poseyendo una experiencia laboral en el desempeño de tales oficios, requieran una capacitación previa en gestión empresarial para ejercerlos eficientemente por cuenta propia.

Los beneficiarios son personas desplazadas del sector público o privado, que cuenten con la iniciativa de realizar el ejercicio independiente del oficio que desarrollaban hasta entonces, o de otro que ya conozcan, y se desee iniciar en el marco independiente de la actividad productiva. Se incluyen, también, aquellos que ya tienen una microempresa en funcionamiento y necesitan mejorar la calidad de su gestión empresarial.

Este componente prevé acciones de capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica. Las mismas se desarrollan en dos fases bajo formas eminentemente prácticas, cubriendo la temática integral de la gestión empresarial:

1. Fase de capacitación: ofrece elementos básicos de administración y control de pequeñas unidades productivas, así como de análisis de viabilidad de pequeños proyectos. Para ello, se abordan conceptos elementales en esas áreas, vinculados a las necesidades concretas de los beneficiarios. El objetivo de esta fase es la elaboración y evaluación de un proyecto de creación, o de mejoramiento de una microempresa (plan de negocio).

2. La fase de asistencia técnica: aborda aspectos referidos a la identificación, diagnóstico y toma de decisiones sobre problemas que aparezcan durante la implementación del proyecto empresarial. Durante esta fase pueden tener lugar distintas actividades, que van desde la aplicación de técnicas de detección de problemas, hasta el planteamiento de alternativas para resolverlos. El objetivo es

apoyar al participante inicialmente favoreciendo el éxito de su proyecto

El Proyecto no otorga capacitación en oficios, ni facilita la gestión de obtención de créditos tanto para la creación como para el desarrollo de microempresas. En cambio, financia el 100% del costo de la fase de capacitación, por lo que ésta resulta totalmente gratuita para los beneficiarios. En cuanto a la fase de asistencia técnica, el Programa financia las primeras cinco horas, y cofinancia el 50% del costo de otras 25 horas, que se prestarán en respuesta a los requerimientos de los beneficiarios, quienes deben afrontar el costo restante.

La población objetivo que se debía alcanzar con este componente es de 9.600 beneficiarios/as. Sin embargo, dichas metas serán superadas en el futuro, ya que en los tres llamados realizados hasta el momento se adjudicaron 581 cursos, los que significaron 10.096 beneficiarios en todo el país.

c) Orientación para la inserción laboral: Proyecto Imagen

El Proyecto provee orientación para la inserción ocupacional a fin de reducir el costo de la búsqueda de empleo. Está destinado a todas aquellas personas de bajos recursos que, por su calificación, están en condiciones de ser empleadas sin necesidad de capacitación, desean trabajar en relación de dependencia y poseen problemas en la búsqueda de empleo.

Se incluyen en este universo a los desocupados y aquellos ocupados que atraviesan riesgo inminente de pérdida de empleo, debido a la reestructuración o cierre de empresas privadas y a la racionalización estatal. También pueden participar los beneficiarios del Proyecto Joven. El programa debe proporcionar orientación intensiva y acelerada, de naturaleza eminentemente práctica y orientada a permitir a los beneficiarios enfrentar con efectividad la búsqueda de empleo.

Se dictan cursos que podrán ser implementados por organismos especializados públicos o privados, contratados a través de licitación pública. La duración de los cursos es de entre 15 y 18 horas, distribuidas en seis días como máximo.

Los contenidos básicos se relacionan con los elementos para identificar las posibilidades de empleo, orientación para la elaboración y presentación de antecedentes, preparación para asistir a entrevistas pre-ocupacionales y aspectos específicos del empleo de la mujer.

La población objetivo del Proyecto es de 63.000 beneficiarios. En los tres llamados a licitación realizados hasta la fecha se han adjudicado 3.161 cursos, con 62.835 vacantes adjudicadas.

d) Fortalecimiento de oficinas de empleo

El Programa prevé el fortalecimiento de unas 200 Oficinas de Empleo en todo el ámbito nacional a través de la implementación de acciones dirigidas a: rehabilitar o acondicionar Oficinas de Empleo Públicas o Privadas; capacitar al personal de las mismas; diseñar e implantar los sistemas automatizados y dotar de los equipos necesarios para la operación del sistema de información; y por último, financiar las actividades y los materiales de divulgación del Proyecto.

2. Fase II del PARP

Si bien la Fase II del PARP aún no ha comenzado, se prevé la modificación en la instrumentación de sus componentes, sin que se observen cambios sustanciales en sus contenidos.

En esta fase se definen tres componentes:

1. Capacitación laboral
2. Orientación y apoyo para la búsqueda de empleo
3. Fortalecimiento institucional

El componente Capacitación laboral estaría integrado por el Proyecto Joven y el Proyecto Micro-Empresas, con algunas pequeñas modificaciones. En los contenidos de los cursos del Proyecto Joven se incluiría la orientación para la búsqueda de empleo en la ocupación para la cual se capacitarán.

Este último componente está conformado por dos acciones principales: a) orientación general y acreditación, y b) orientación y apoyo para la búsqueda de empleo. Para el primer caso, se prevé contratar personal especializado para que desde las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral se oriente a los interesados, a través de entrevistas personales de duración promedio de una hora.

La segunda acción, similar a Proyecto Imagen, se realiza a través de talleres grupales de orientación y de consultas personales, complementados con materiales de apoyo entregados a los beneficiarios. El Programa financia los talleres y las horas de consulta a través de la contratación de consultores individuales o entidades públicas o privadas.

El componente de Fortalecimiento institucional está conformado por dos acciones principales: a) fortalecimiento y asistencia técnica a oficinas de empleo, y b) fortalecimiento a instituciones de capacitación.

En el primer caso, se financian acciones de capacitación y de asistencia técnica a las oficinas de empleo participantes en el Programa, de generación y provisión de insumos para el desarrollo de su actividad, y de sensibilización y difusión a los empresarios respecto de los servicios que prestaría la Red de Oficinas de Empleo.

A través del segundo subcomponente, el Programa financia acciones de capacitación, elaboración y difusión de materiales educativos y de apoyo para el

diseño y la ejecución de cursos y de experiencias innovadoras, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de las Icaps y consolidar una oferta de capacitación de calidad.

SECCION II

PROYECTO JOVEN

Como lo ha definido el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, la población objetivo general para estos programas incluye a aquellas personas que, producto de la reconversión productiva, padecen déficit en el empleo y/o en el ingreso. Dentro de esta definición general, el Proyecto Joven se dirige a personas con dificultades de inserción laboral por falta de formación y experiencia en el trabajo.

Para paliar en parte esta problemática se implementan a través de este proyecto acciones de capacitación por un corto período, tratando de elevar de esta forma el nivel de empleabilidad de sus egresados.

El objetivo del proyecto es brindar capacitación para ocupaciones que requieran semicalificación, a fines de facilitar la inserción de la población beneficiaria en el mercado formal de trabajo. Los cursos están destinados a personas de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos. En la fase II del PARP, se incorporarán también aquellas personas con inminente pérdida de su fuente de trabajo.

A. Principales actores sociales que participan en el Proyecto

1. Los beneficiarios

Los beneficiarios son aquellas personas que, perteneciendo a la población

objetivo definida por el Programa cumplen con ciertos requisitos requeridos específicamente para este Proyecto, a saber:

- a. Tener por lo menos 16 años de edad. No hay exigencias en tope máximo de edad.
- b. Poseer un nivel educativo preferentemente no mayor a secundario incompleto. En ningún caso se aceptan personas con estudios terciarios o universitarios, incompletos o completos. Tampoco pueden ser acreditados como beneficiarios aquellos que estén asistiendo en horario diurno a una institución educativa en los niveles primario o medio.
- c. Pertenecer a hogares de bajos ingresos.

Cada curso a su vez puede establecer ciertos requisitos de ingreso, garantizando la no discriminación de los beneficiarios por razones políticas, de religión, de raza, de sexo y por discapacidades funcionales que no afecten el desempeño de la ocupación.

Cumplidos los requisitos generales y los específicos para el curso, los beneficiarios deben ser elegidos por estricto orden de inscripción, hasta completar los cupos establecidos en cada caso⁴.

2. Las Instituciones de Capacitación (ICAP)

Son aquellas instituciones que llevan adelante el desarrollo de los cursos. Pueden ser personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, que deben estar previamente inscriptas en un registro creado a tal efecto.

Las instituciones de capacitación ofrecen ante el Proyecto, vía licitación pública cursos a dictar, que son seleccionados luego de un proceso de evaluación (las

⁴ En adelante se llamará indistintamente beneficiarios o pasantes según se encuentren realizando la primera o segunda fase previstas en los cursos.

características exigidas a los cursos se detallan más adelante).

Según Proyecto Joven (1997), la mayoría de las instituciones existentes son consultores y docentes individuales (54% del total). El resto de las Icaps se distribuyen entre fundaciones, asociaciones, cooperativas, empresas o cámaras de empresas, institutos de educación de todos los niveles, academias y sindicatos.

3. Las empresas de pasantías (EMPAS)

Si bien las Empresas de Pasantía no tienen relación contractual con el Proyecto, son actores importantes en su implementación. Se tratan de empresas privadas presentadas por las Instituciones de Capacitación como lugares de inserción de los beneficiarios en la etapa de pasantía, siendo la justificación misma de la propuesta del curso.

Al momento de ofertar el curso, las Icaps deben presentar una carta de intención en la que las empresas manifiesten disposición a recibir pasantes, aunque aún no sea un compromiso en firme. Al ser adjudicado el curso, y antes de comenzar la segunda etapa de pasantía, se firma un convenio de aceptación de pasantes entre la Icap y la Empas. La relación Empas/pasante se encuadra en los términos, alcances y pautas previstos por el Decreto 340/92 del Poder Ejecutivo Nacional, que regula el Sistema de Pasantías⁵.

Finalizado el periodo de pasantía desaparece toda relación entre el pasante y la empresa. La reglamentación establece expresamente la ausencia de obligación por parte de la empresa para la incorporación del pasante.

Cada empresa debe designar uno o varios tutores de los pasantes. El rol de tutor no representa retribución para quien lo desempeña, pero es un papel fundamental

Las entidades u organismos públicos quedan excluidos como posibles empresas de pasantía.

para la formación integral del pasante. Debe asignarle las tareas y realizar junto con el docente de la Icap su evaluación y seguimiento.

B. Características de los cursos

Los cursos deben proveer capacitación integral para el desempeño de las ocupaciones propuestas y la inserción en el mercado de trabajo en relación de dependencia. Los cursos poseen dos fases:

a. Una primera fase de capacitación, principalmente práctica, a fin de garantizar que los beneficiarios adquieran habilidades, destrezas y conocimientos básicos requeridos en la ocupación. La capacitación debe incorporar los conocimientos, valores y actitudes que favorezcan la inserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo.

b. Una segunda fase de pasantía que sólo puede iniciarse una vez que se haya completado la fase anterior, en la que los beneficiarios deben desarrollar tareas acordes con la ocupación para la que han sido capacitados, con el objetivo de que consoliden los conocimientos incorporados y adquieran experiencia en el contexto laboral. La pasantía se realiza en empresas privadas y debe ser supervisada por la Institución de Capacitación.

En esta etapa la Icap debe continuar su supervisión, a cargo del docente, visitando las empresas y realizando un seguimiento de los pasantes, como mínimo quincenalmente.

Los objetivos del proyecto sólo se pueden alcanzar si los cursos reúnen las características de ser intensivos, eminentemente prácticos y orientarse a ocupaciones que requieran semicalificación. Se entiende por ocupaciones semicalificadas "las que requieren una cantidad acotada de habilidades, limitadas a un trabajo definido y

algunos conocimientos específicos relacionados con las mismas".

Respecto de las becas y subsidios, durante el desarrollo de los cursos los beneficiarios reciben un pago de 4 pesos diarios en la fase de capacitación, y 8 pesos en la fase de pasantía. Las beneficiarias mujeres que tengan hijos menores de 5 años reciben un subsidio diario cuyo monto varía entre 2 y 4,50 pesos en la primera fase, y entre 3 y 7 pesos en la segunda (según la cantidad de hijos). Los beneficiarios varones están excluidos del cobro de este subsidio. Tanto las becas como los subsidios se pagan por día asistido, ya que corresponde a gastos de movilidad de los beneficiarios. Esto excluye el pago en caso de ausencia por enfermedad u otras razones.

1. Especialidades y contenidos de los cursos

La especialidad y contenido de los cursos deben ser propuestos por la Institución de Capacitación, en respuesta a requerimientos existentes en el mercado de trabajo. Dichos requerimientos deben provenir de empresas que desarrollen una actividad productiva y puedan incorporar personal en relación de dependencia o asociados a una cooperativa de trabajo.

El requerimiento de las empresas es acreditado mediante las cartas de intención. La cantidad de pasantías ofrecidas debe tener una relación adecuada con el personal ocupado en puestos de trabajo en los que se realizan tareas similares a las que efectuarán los pasantes.

En relación a la selección de las empresas, se consideran especialmente aquellas cuya información permite prever una alta probabilidad de inserción laboral de los beneficiarios.

El Proyecto ha avanzado en su valoración respecto a las empresas de pasantía que presentan las instituciones de capacitación. En los primeros llamados a licitación exigía como requisito excluyente la existencia de cartas de intención a la que se le

semanas. La asignación diaria debe ser de entre 3 horas y 5 horas, sumando un máximo de 25 horas semanales distribuidas en por lo menos cuatro días por semana.

La fase de pasantía debe tener una duración en semanas similar a la fase anterior, realizándose preferentemente de lunes a viernes y en jornadas de entre 6 y 8 horas. Cada curso debe tener como máximo 20 beneficiarios.

C. Estado de ejecución del Proyecto Joven

1. Cursos y vacantes adjudicadas

El Proyecto Joven comenzó a ejecutarse a fines de 1993 con una prueba piloto de cursos dictados en el Gran Buenos Aires. Hasta mayo de 1997, se han realizado siete llamados a licitación con la cantidad de cursos adjudicados y vacantes que se detallan a continuación:

Llamado a licitación	Cursos Adjudicados	Vacantes	Vacantes acumuladas
1	114	2.145	2.145
2	472	8.861	11.006
3	497	9.168	20.174
4	1.093	19.954	40.128
5	1.308	24.059	64.187
6	1344	24.262	88.449
7	778	14.000	102.449

La primera etapa del Proyecto que preveía la capacitación de 100.000 beneficiarios, se concluyó con el séptimo llamado a licitación realizado en setiembre de 1996.

Esta primer etapa se concretó con la contratación de 5 573 cursos de capacitación 4.682 de los cuales ya han finalizado y 197 estaban por iniciar -a mayo de 1997-. Según el Proyecto Joven (1997), la tasa de egreso de los beneficiarios es del 91%. Estos niveles se ubican por encima de los registrados en países donde se ejecutaron proyectos similares, si bien estas comparaciones se encuentran condicionados por la percepción o no de los beneficiarios de otro tipo de prestaciones (seguro de desempleo).

Hasta el mes de mayo de 1997, prácticamente la totalidad de los cursos del primero al quinto llamado a licitación habían concluido, mientras que los correspondientes al sexto llamado se encontraban finalizados en un 91% y los del séptimo llamado en un 10%.

Si bien el Proyecto adoptó la estrategia de ir incrementando paulatinamente el número de cursos adjudicados por licitación (excepto en el séptimo llamado que se adjudicaron sólo los cursos faltantes para cumplimentar los cien mil beneficiarios de la etapa I), es notable el mayor crecimiento que se observa en la cantidad de cursos ofrecidos en los últimos tres llamados. En el tercer llamado a licitación, los cursos ofrecidos superaron a los adjudicados en un 288%, mientras que en el sexto llamado ese porcentaje aumentó a 400%. Este comportamiento de las Icaps trajo como consecuencia una mayor competencia, lo que se tradujo en una disminución del costo promedio por beneficiario y del precio promedio de hora de capacitación por beneficiario.

El mayor costo promedio por beneficiario correspondió al tercer llamado a licitación, con un valor de 1.405 pesos; en el sexto llamado disminuyó a 1.316 pesos, representando así una diferencia en el costo del 7% entre ambos extremos. En el último llamado el costo promedio se ubicó en 1.333 pesos.

Considerando el costo promedio para la totalidad de los llamados a licitación el valor es de 1.416 pesos por beneficiario, distribuyéndose de la siguiente manera:

-Capacitación: 837 pesos, incluyendo ambas fases de capacitación, más el material didáctico y de consumo, equipamiento, traslados, ropa de trabajo y elementos de seguridad gratuitos para los beneficiarios

- Becas: 542 pesos

- Subsidios: 25 pesos

- Seguro de la fase de pasantía: 3 pesos.

Observando el precio de la hora por beneficiario, los valores extremos del cuarto y sexto llamado a licitación fueron de \$4,97 y \$4,36 respectivamente, ascendiendo a \$4,55 en el último llamado.

El aumento de la cantidad de cursos ofertados es interpretado por el Proyecto como muestra de la alta adhesión que ha suscitado el programa en todos los sectores involucrados.

Esta situación se vio favorecida por el destacado nivel de ingresos promedio que garantiza a las Instituciones de Capacitación el dictado de los cursos. Realizando cálculos estimados, si del valor de 1.416 pesos que el Proyecto gasta en promedio por beneficiario, se descuenta un 40% en concepto de pago de becas y subsidios y un 13% que el presupuesto prevé para gastos de funcionamiento, resta para la Institución de Capacitación 666 pesos por beneficiario. Considerando que los cursos pueden tener un máximo de 20 beneficiarios, la Icap puede recibir, alrededor de 11.500 pesos por curso. Más allá de considerar los costos reales que le implica a las instituciones el dictado de los cursos, difícilmente se puedan asegurar en el mercado dicho nivel de ingresos

2. Montos comprometidos

El 85% del presupuesto total de PARP se encuentra asignado al Proyecto Joven. lo que representa un monto aproximado de 340 millones de pesos para las dos etapas. El monto comprometido para la primera etapa es de 149,9 millones. Al 31/03/97 el total ejecutado era de 117 millones de pesos, lo que significa el 75% del presupuesto.

3. Distribución de los cursos por especialidad

Los cursos adjudicados hasta el séptimo llamado se distribuyeron según sector productivo de la siguiente manera:

Sector	Cursos	Porcentaje
Agropecuario, forestal y minería	976	17.5%
Secundario	2.043	36.7%
Servicios	2.554	45.8%

Dentro del sector Agropecuario, forestal y minería, el mayor porcentaje correspondió a la especialidad de Huerta, vivero, cultivo y riego (5% de la totalidad de los cursos).

En el sector secundario la especialidad con mayor participación fue "construcción", con el 12% de la totalidad de los cursos adjudicados, siguiendo en orden de importancia relativa "operario industrial", con el 5,5%.

Dentro de las veintiún especialidades que presenta el Proyecto Joven para el sector servicios, la más representativa es "gastronomía", que participa con el 9% de la totalidad de los cursos seguidos por "supermercadismo" con el 3,7%.

SECCION III

ANALISIS DEL DESARROLLO DE LOS CURSOS Y UNA APROXIMACION A LA EVALUACION EX-POST DEL PROYECTO JOVEN

En esta sección se presentarán los resultados del trabajo de campo realizado respecto de la "gestión" de dos grupos de cursos del proyecto Joven y sus posibles "impactos" sobre el empleo de los beneficiarios. Se trata de una aproximación a la evaluación ex-post, en la que se analizaron los factores vinculados con la ejecución misma de los cursos, en relación a sus aspectos técnicos-pedagógicos, como también los resultados parciales de la inserción laboral de los jóvenes una vez finalizado este estímulo.

El análisis del desarrollo o seguimiento de los cursos se realizó en base a la información recolectada por el PIETTE del CONICET, quien cumple la función de supervisión externa del Proyecto Joven para el área "Resto de la Provincia de Buenos Aires".

Este trabajo se circunscribe a dos universos de cursos, correspondientes a los llamados a licitación ejecutados durante 1995 y 1996:

- Los cursos desarrollados en toda el área "Resto de la Provincia de Buenos Aires", correspondientes al tercer llamado a licitación y dictados durante el año 1995 y
- Los cursos desarrollados en las localidades de La Plata, Berisso y Ensenada, correspondientes al cuarto, quinto y sexto llamado a licitación y dictados durante el año 1996.

Debido a que la información recolectada no es completamente homogénea en cuanto al área de influencia ésta será presentada en forma desagregada por grupos de cursos en relación a los resultados, mientras que aquellos puntos en los que pueden considerarse ambos grupos como una unidad de análisis, se tratarán en conjunto.

Si bien la cantidad de cursos evaluados es limitada, las conclusiones arribadas representan un insumo importante para poder realizar una evaluación más acabada respecto de la gestión del Proyecto, y de su posible impacto en términos de tasa de empleo de los participantes.

En el Anexo I se describen las funciones de la supervisión externa prevista en el PARP, a partir de la cual se obtuvieron los datos utilizados en este trabajo.

A. Presentación de los cursos analizados

1. Primer grupo de cursos: "Resto de la Pcia. de Buenos Aires - Tercer llamado a licitación"

En el tercer llamado a licitación se adjudicaron en la Región "Resto de la Provincia de Buenos Aires" veintinueve cursos de capacitación, distribuidos en catorce ciudades de la provincia y coordinados, según su ubicación geográfica, por dos Oficinas Regionales, una ubicada en Bahía Blanca y otra en La Plata. Las ciudades donde se dictaron los cursos fueron: Mar del Plata, Tandil, Azul, Olavarría, General Madariaga, Pinamar, Chascomús, La Plata, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Bahía Blanca, Médanos, Mayor Buratovich y Pigué.

Los cursos afectaron a 495 beneficiarios⁶ y fueron dictados por quince

Incluye una estimación de 40 beneficiarios correspondientes a dos cursos sobre los que no se han obtenido datos.

Instituciones de Capacitación. La distribución de los cursos por especialidad fue la siguiente:

Especialidad	Cantidad de cursos	Porcentaje sobre el total de cursos
Sector agropecuario	4	13,79
Jardinería y horticultura	2	6.89
Operación rural	1	3.45
Apicultura	1	3.45
Sector Industrial	7	24,14
Alimentación, gastronomía, panadería y confitería	2	6.89
Electricidad y bobinados	3	10.34
Sector Servicios	18	62,07
Computación, administrac. y contabilidad	10	24.48
Promoción y ventas	3	10.34
Telefonía	2	6.89
Mucama de centros de salud	1	3.45
Servicios de cocina	2	6.89
TOTAL	29	100

2. Segundo grupo de cursos: localidades de La Plata, Berisso y Ensenada - Cuarto, quinto y sexto llamado a licitación.

Durante el año 1996 en esta área se adjudicaron 47 cursos de capacitación distribuidos por partidos de la siguiente manera:

La Plata 22
 Berisso 17
 Ensenada 8
 Total 47

Los cursos estaban dirigidos a 20 beneficiarios por lo que durante 1996 940 jóvenes de las tres localidades incluidas han participado en diferentes cursos del Proyecto. La totalidad de los cursos analizados han finalizado, por lo que suponiendo una tasa de finalización del 91%, tal como lo estimó el Ministerio de Trabajo, 855 personas habrían adquirido un oficio semicalificado que antes no poseían.

Los cursos fueron dictado por 22 instituciones de capacitación, y su distribución por especialidad es la siguiente:

Especialidad	Cantidad de cursos	Porcentaje sobre el total de cursos
Sector agropecuario, forestal y minero	8	17.02
Huertas, vivero, cultivo, riego	4	8.51
Producción pecuaria menor (apicultura)	1	2.12
Jardinería, poda, forestación	3	6.38
Sector Secundario	22	46.80
Construcciones	2	4.25
Mecánica general	1	2.12
Operario industrial	19	40.43
Sector Servicios	17	36.17
Gastronomía	1	2.12
Supermercadismo	1	2.12
Salud	1	2.12
Contabilidad y administración por PC	1	2.12
Servicios educativos, deportivos y recreativos	1	2.12
Administración y contabilidad	4	8.51
Promoción y ventas	3	6.38
Mantenimiento	1	2.12
Medios de comunicación y publicidad	1	2.12
Seguridad, higiene industrial, protección del medio ambiente.	3	6.38
TOTAL	47	100

Comparando estos resultados con lo observado para la totalidad de los cursos de Proyecto Joven en todo el país, la distribución por sectores no se corresponde en un área y en otra. No obstante que el sector Agropecuario, Forestal y Minero representa en ambas el 17%, la participación de los sectores Secundarios y Servicios resulta diferente. En la región estudiada predominan los cursos del sector Secundario, especialmente los de Operario Industrial, que representan 19 sobre un total de 47. En principio, se puede atribuir el sesgo hacia los cursos de este sector a que el área, especialmente los partidos de Berisso y Ensenada, poseen un desarrollo industrial algo mayor que la media del país. En la localidad de Berisso se dictaron 17 cursos de los cuales 15 pertenecen al sector industrial.

En este sentido se han observado modificaciones en la especialidad de los cursos adjudicados por el Proyecto. En los cursos del primer grupo analizado la cuarta parte correspondía a la especialidad de Computación, Administración y Contabilidad, y el 10% se referían a Promoción y ventas. Por el contrario, en los cursos de este segundo grupo dichas especialidades pierden peso relativo en favor del sector industrial.

B. Evaluación de la gestión de los cursos

1) Características de las Instituciones de Capacitación

✓ Primer Grupo de Cursos: "Resto de la Pcia. de Buenos Aires - Tercer llamado a licitación"

Las quince instituciones de capacitación que dictaron los cursos del tercer llamado del área Resto de la Pcia. de Bs.As. se distribuyeron entre: dos sindicatos,

un instituto de educación primaria y secundaria una cooperativa de trabajo, tres personas individuales, tres academias, una consultora, una empresa y tres asociaciones, creadas a los efectos de participar en el Proyecto.

Se detectaron diferentes niveles en la calidad de los cursos brindados según la institución responsable. Al observar el desarrollo y resultado de los cursos surge la superioridad de las Icaps cuyos dueños o representantes han participado en el proceso completo del Proyecto: en el diseño del programa del curso, en el dictado del mismo y en el seguimiento de los beneficiarios. Dictaban ellos mismos los cursos, o los supervisaban muy cercanamente y realizaban un seguimiento de los pasantes más allá de lo exigido por el Proyecto, conociendo incluso, en algunos casos, el derrotero de los jóvenes una vez finalizado el curso. La conjunción de estas condiciones dieron un óptimo resultado que se tradujo en la alta calidad técnica y humana de los mismos. Los responsables de la institución conocían no sólo la evolución del proceso enseñanza-aprendizaje, sino también el entorno familiar y socio-económico de los beneficiarios.

Por el contrario, aquellas instituciones que ofrecieron cursos estándares o "enlatados", diseñados centralizadamente y que contrataban docentes para que desarrollaran y realizaran el seguimiento de los beneficiarios, demostraron resultados menos satisfactorios.

Los cursos standards pretenden ser implementados indistintamente en lugares diferenciados por sus características productivas, lo que va contra el espíritu del Proyecto. A su vez, este tipo de cursos suele diseñarse centralizadamente por un grupo de personas especializadas en los temas, pero sin considerar las especificidades del lugar donde se pueden dictar. La dinámica de este proceso consiste en presentar desde una sede central varios cursos para distintas ciudades e inclusive provincias, y una vez adjudicado se comienza a planear la implementación concreta en el lugar correspondiente. Se ha detectado que esta metodología de acción ha generado dificultades en el logro de los objetivos.

A esto se suma, en general, la contratación externa de los docentes, los que se ponen en contacto con el Proyecto en el momento de la adjudicación. El compromiso logrado por los docentes sobre la población objetivo en estos cursos es menor con respecto a aquellos cursos en los que participaron en el Proyecto desde sus inicios.

Las Instituciones de Capacitación de los sindicatos mostraron esta falencia, con serios problemas de coordinación entre los docentes, los encargados de las instituciones de capacitación en la regional y la sede central del sindicato.

✓ Segundo grupo de cursos: localidades de La Plata, Berisso y Ensenada - Cuarto, quinto y sexto llamado a licitación.

Los cuarenta y siete cursos analizados fueron dictados por veintidos Instituciones de Capacitación, lo que significa a priori que no existió una concentración de los cursos adjudicados entre las Icaps.

De las veintidos instituciones de capacitación que dictaron los cursos analizados, se encuentran doce consultores individuales, cinco asociaciones, fundaciones y cooperativas, cuatro empresas y un sindicato. El peso relativo de cada una de estas categorías de Icaps coincide con el total de Instituciones que se han presentado en la totalidad de los cursos para todo el país, según se presentó anteriormente.

La cantidad de cursos distribuidos por institución fue la siguiente:

- 10 Icaps dictaron un curso cada una
- 5 Icaps dictaron 2 cursos cada una
- 5 Icaps dictaron 3 cursos cada una
- 2 Icaps dictaron 6 cursos cada una

Si bien el proyecto limitó la cantidad de cursos a adjudicar en función de la magnitud de la institución, entre otras variables consideradas, las pequeñas Icaps han sorteado este límite presentándose por ejemplo, dos socios en forma separada como personas individuales, o una misma persona formando una Icap como persona individual y otra como empresa de la cual es dueño, etc. Muchas son las estrategias legítimas que las instituciones han utilizado, pero que no siempre son coherentes con el espíritu del proyecto.

Entre tanto, a partir del análisis de los docentes, tutores y representantes legales, se comprobó que dos Icaps de las señaladas pertenecen a una misma sociedad, por los que se concentraría en dicha sociedad el dictado de nueve cursos del área técnica ubicados en la misma localidad. De esta forma, existiría una excesiva concentración de cursos, que no alimenta la competencia que pretende el programa.

En la medida que exista una alta participación de las mismas instituciones en otros programas de capacitación implementados por el MTSS, se va conformando un mecanismo por el cual las Icaps que son adjudicatarias de varios cursos presentan esta situación como antecedentes al postularse para nuevos cursos de otros programas, situación que es considerada positiva por sus evaluadores, favoreciendo así la concentración de diversos cursos en algunas Icaps.

Al observar los resultados de la evaluación externa de este grupo de cursos, contrariamente a lo que la teoría impone, la experiencia lograda por algunas Icaps en el dictado de cursos de diferentes temáticas y en diferentes proyectos no se manifiesta en un aumento de la calidad de los cursos dictados, como aprendizaje de dicha experiencia. Por el contrario, aquellas Icaps que tienen deficiencias en su desempeño en los primeros cursos que dictan, en general no mejoran su desempeño con la experiencia y trasladan las mismas falencias a los cursos procedentes.

En general, se pueden observar dos características comunes a la mayor parte de las Icaps analizadas en este segundo grupo de cursos. Por un lado, ninguna de estas instituciones se dedicaban a la capacitación previamente a la presentación en

las licitaciones del proyecto -excepto una de ellas, que ya existía como instituto de enseñanza-. Por otro, veintiuna de las veintidos Instituciones analizadas son de pequeña envergadura, por la cantidad de personas involucradas. El resultado de ambas características señaladas ha sido dispar, con comportamientos diferentes entre Instituciones, lo que dificulta por el momento la identificación de características comunes de las Icaps que se reflejen en la calidad de los cursos.

Las Icaps integradas por personas individuales o empresas de pequeña envergadura, tienen como característica positiva el diseño local del curso. A diferencia de los resultados observados en los cursos del primer grupo, no se identificaron cursos estándares o "enlatados", que pretenden ser implementados indistintamente en lugares diferenciados por sus características productivas.

Como contrapartida, las Icaps de pequeñas dimensiones tuvieron serias dificultades al momento de dictar varios cursos adjudicados. Estas Instituciones se han encontrado con su propio límite en la infraestructura necesaria para el eficaz dictado de los cursos. Tanto los requerimientos pedagógicos y administrativos necesarios, como la conexión con empresas de pasantías son difíciles de cumplimentar para empresas o personas individuales que sin demasiada experiencia previa deben observar una serie de requisitos técnicos y administrativos exigidos por el Proyecto.

En estos casos se observa la caída en la calidad de los últimos cursos dictados por las Icaps que han sido adjudicatarias de varios cursos. Como ejemplo se encuentran dos Instituciones que debieron dictar seis cursos cada una, todos del área técnica y en la misma localidad (Berisso). Sin duda la calidad de los cursos se resintió al no poder enriquecerse en la fase de pasantía en empresas que ya estaban saturadas de pasantes de cursos anteriores.

Respecto al dictado de los cursos, se observa como característica positiva en algunas Icaps de menor dimensión, que los dueños de las Instituciones ejercen ellos mismos la docencia, o la comparten con un docente contratado, pero en todo momento están cerca del proceso. En términos generales, desde la supervisión se observó que

en los casos que los dueños de la Icap son los mismos docentes. el compromiso con el Proyecto y los beneficiarios es más fuerte, tal como se observó en las Icaps de los cursos del primer grupo.

Por el contrario, en algunas Icaps -también de escasa magnitud en su tamaño- la inexperiencia que se señaló como característica general en la mayor parte de ellas, las llevó a la contratación de docentes, participando ellas sólo como gestores comerciales y administrativos de los cursos, pero manteniendo una gran distancia con el dictado del curso y con el seguimiento de los beneficiarios. De esta manera, todo el proceso de enseñanza-aprendizaje quedó en manos del docente que, al ser contratado y no haber participado en el diseño del proyecto, lo que da como resultado un proceso desintegrado en los distintos aspectos que debe considerar un curso de estas características.

Como se ve el comportamiento de las diferentes Icaps no es homogéneo, dando como resultado cursos de muy diferente calidad.

Por último, se observó la necesidad de la complementariedad entre los aspectos administrativos y técnicos pedagógicos en el dictado del curso, para el logro de una eficiente gestión integral del proyecto. En aquellas Icaps con serias dificultades en los aspectos administrativos (falta de comunicación entre los participantes del proceso, retraso en los pagos de becas y subsidios, falta de vacantes en empresas para la fase de pasantía, desorganización de horarios o lugares de prácticas, etc.) se vio afectado el aspecto técnico pedagógico, a pesar del esfuerzo que realice el docente. Por el contrario, también se observan Icaps que, cumplimentando perfectamente bien los aspectos administrativos formales exigidos por el Proyecto, dejan en un segundo plano el seguimiento del proceso de capacitación.

2. Características de los cursos según las distintas especialidades

✓ Primer Grupo de Cursos: "Resto de la Pcia. de Buenos Aires - Tercer llamado a licitación"

De la información recolectada se registró una alta participación de la especialidad "Computación, administración y contabilidad". En principio, este comportamiento se encuentra asociado a la existencia en el mercado de innumerables instituciones de capacitación que ofrecen este tipo de curso. Estas mismas instituciones se presentaron en las licitaciones, ofertando gran cantidad de cursos, dado que contaban inicialmente con las instalaciones y el equipamientos necesarios.

La existencia de numerosos cursos de estas especialidades, así como los de "ventas y promoción", exige reflexionar sobre la demanda real de esta ocupación en las localidades donde se dictaron los cursos. En principio, podrían responder a otras variables diferentes a la existencia de demanda laboral, máxime considerando las características de la población objetivo (jóvenes de escasos recursos sin calificación laboral). Resulta así poco probable que este tipo de cursos brinden a los beneficiarios el "target" requerido para cubrir puestos de trabajo que exigen requisitos difícilmente alcanzables en el corto plazo.

✓ Segundo grupo de cursos: localidades de La Plata, Berisso y Ensenada - Cuarto, quinto y sexto llamado a licitación.

Entre los principales inconvenientes verificados desde la supervisión externa, se deben destacar dos problemáticas principales. En primer lugar las deficiencias en cuanto a la adecuación de los cursos a los requerimientos reales de las empresas del lugar, y en segundo lugar la presencia de cursos que ofrecen determinadas capacitaciones que no concuerdan con la escasa especialización requerida para cubrir puestos de trabajo no calificados

Respecto a los cursos de *Operario Industrial* como observación general se puede decir que su desarrollo ha sido más satisfactoria que los cursos del área Servicios. Por su parte, quince cursos de este área, que involucraron a tres Icaps, dictaron la fase de capacitación en una empresa industrial (una Icap es una empresa). Como experiencia general se observa que para cumplimentar con el requisito de ser eminentemente prácticos, los cursos que dictan la fase de capacitación en una empresa tiene mayor calidad que aquellos que adecuaron las aulas tradicionales al ámbito laboral. En una empresa es posible de obtener un aula-taller similar al ambiente laboral, poniendo a disposición de las prácticas el equipamiento de la empresa.

Continuando con la misma especialidad, la existencia de nueve cursos de exacto o similar diseño y contenido (*Operario industrial*) en la localidad de Berisso, pertenecientes a dos Icaps cuyos dueños son socios comerciales, conduce a interrogar acerca de la real necesidad de este tipo de capacitación.

En principio surge la duda respecto a las razones por las cuales existiría demanda de mano de obra especializada en estos oficios, considerando que se desarrollaron en la zona de Berisso-Ensenada, donde se produjo una profunda reestructuración del sector industrial en los últimos años, sin que se observen posibles incrementos de la demanda de este tipo de especialidades en el corto plazo.

En estos cursos también se observó -tal como se mencionó anteriormente- una disminución en la calidad a medida que se incrementan los cursos de la misma especialidad en la misma localidad (efecto escala). Estas falencias fueron observadas especialmente en la fase de pasantía, y no tanto en la de capacitación. Se puede afirmar a priori que se produjo una especie de "saturación" de jóvenes pasantes, por lo que la posibilidad de insertarlos en las mejores empresas disminuyeron, y muchas pasantías se debieron desarrollar en pequeñas empresas, donde o bien no existía

suficiente actividad o se realizaban otro tipo de tareas.

En cuanto a las deficiencias en los contenidos mismos de los cursos, se verificaron inconvenientes en algunos de ellos respecto de la adecuación de la calificación brindada a los requerimientos reales de la actividad, debido a que se trataban de tareas extremadamente sencillas, que no requieren de "semicalificación" laboral. A continuación se detallan los casos que reflejaron esta situación.

- *Medios de Comunicación*, denominado Promoción y Comercialización de diarios y revistas. A pesar del nombre del curso y según lo expresado por los propios capacitadores, los beneficiarios recibirían una capacitación para ser "canillitas". Si se realiza un análisis de las condiciones del mercado, se puede poner en duda la propia existencia de un curso de estas características. Esta situación provocó ciertas frustraciones en los beneficiarios, quienes observaban que estaban recibiendo una formación superior a la necesaria para ejercer luego la función de canillita.

- La misma reflexión vale para el curso denominado Cadete de Comercio, incluido en la especialidad "*Contabilidad y Administración*". Un cadete debe realizar variados tipos de tareas, por lo que la capacitación fue muy amplia, pero al momento de la pasantía, los beneficiarios realizaron tareas excesivamente sencillas, para las cuales no hubieran necesitado la capacitación recibida. Se puede observar la misma situación en el curso de Repositor de góndolas, de la especialidad

Se bien no se encuentra dentro del área estudiada, esta "saturación" de cursos de una misma o similar especialidad se ha observado también en las localidades de Chacabuco y Bragado por ejemplo. En el primer caso se dictaron 6 cursos de la especialidad Operario Industrial, que aunque con diferentes especificaciones, todos debían, finalmente, hacer sus pasantías en las mismas empresas, ya que la ciudad no se caracteriza por su elevado desarrollo industrial, si bien existe un parque industrial. En el caso de Bragado, dos Icaps dictaron dos cursos cada una sobre Cadete de Comercio y Auxiliar administrativo. Debido a la escasa actividad económica en general, y a las dimensiones de la localidad, los comercios y empresas no podían absorber 80 pasantes simultáneamente, con las complicaciones y deficiencias propias de estas situaciones: inactividad de los pasantes, frustración por la realización de tareas de menor calificación que para las que fueron capacitados, presencia de muchos pasantes en un comercio pequeño, etc

"Supermercadismo".

- El curso de la especialidad "*Saneamiento ambiental*" padeció de los mismos inconvenientes. Si bien los jóvenes adquirieron durante la fase de capacitación una formación que los capacitó para ser auxiliar de técnicos especializados en saneamiento ambiental, durante la pasantía todos los beneficiarios desarrollaron tareas de limpieza básica. Las actividades fueron desarrolladas en una misma Empresa, la cual se trataba de una empresa de limpieza que mantenía contratos con diferentes instituciones privadas y públicas. Las tareas más complejas, para las que se necesitan conocimientos de saneamiento ambiental, las realizó el personal efectivo de la empresa, que poseía mayor experiencia en el tema.

Por último, es de destacar que algunos cursos formaron a los beneficiarios para ser trabajadores independientes, más que para insertarse en el mundo laboral en relación de dependencia, objetivo hacia el que se dirige el proyecto. Esto se pudo observar en el curso de "*gastronomía, albañilería y apicultura*". En el caso de albañilería, la Icap mostró cierta preocupación en la deserción de los beneficiarios antes de finalizar el curso. Este comportamiento se explica porque los beneficiarios suponían haber aprendido las principales tareas que implica la ocupación de albañil antes de finalizado el curso, ya que se trata de actividades que socialmente se consideran muy sencillas.

3. Desempeño de los docentes⁸

Es de destacar que en muy pocos casos los beneficiarios demostraron

⁸ Dado que no se registraron comportamientos diferenciados según los grupos de cursos analizados, los comentarios referidos al desempeño de los docentes se presenta de forma conjunta para los dos grupos de cursos.

disconformismo hacia el docente. En gran parte de los cursos analizados se observó un buen clima de trabajo en base a la relación docente/beneficiarios. Incluso en aquellas Instituciones de Capacitación definidas como más conflictivas esta relación no se resintió. Los docentes realizan un gran esfuerzo para integrar a los beneficiarios, incluso en aquellos cursos heterogéneos con respecto a la edad, formación, experiencia previa e interés en la capacitación.

No obstante, aunque los beneficiarios manifiesten un alto grado de satisfacción, desde la tarea de supervisión se detectaron algunos cursos en los que las estrategias utilizadas por los docentes no fueron las óptimas. En general se debió a la falta de conocimiento y compromiso por parte del docente con los objetivos del proyecto. Esta situación se presentó cuando la Icap contrató docentes con una buena formación en educación tradicional, pero sin conocimiento respecto de la población objetivo del proyecto. Esto se traduce en estrategias tradicionales, muchas veces clases expositivas, sin la utilización de dinámicas diferentes u otras tecnologías educativas, las cuales enriquecerían el proceso de aprendizaje.

En los casos en que se ha detectado esta falencia la responsabilidad principal recae en la Institución de Capacitación, que generalmente no se ocupó lo suficiente de formar al docente sobre los objetivos y las características del proyecto en general, y del curso en particular.

4. Coordinación entre las fases de Capacitación y Pasantía

El análisis global de la información recolectada por el PIETTE demuestra que en la fase de pasantía el desarrollo de los cursos tuvo mayores inconvenientes que en la fase de capacitación.

Como se mencionó anteriormente, la falta de actividad, o la realización de actividades de menor calificación que las previstas en el diseño del curso, dificultó el desarrollo de las pasantías. Como regla general, aquellos cursos que demostraron un deficiente desarrollo en la fase de capacitación, continuaron con inconvenientes en la segunda etapa, mientras que algunos cursos muy satisfactorios en la capacitación, tuvieron serias dificultades en las pasantías. De modo que un buen desempeño en la primera fase favorece pero no garantiza un buen desempeño en la segunda instancia de aprendizaje. Por otro lado, irregularidades no resueltas en la capacitación tienen sus consecuencias directas en la etapa posterior.

Tres variables se consideran importantes al momento de evaluar la gestión integral y la coordinación de un curso: el seguimiento y el apoyo de la Icap a los pasantes y al tutor, la adecuación de las tareas realizadas en la pasantía con la formación recibida en la fase de capacitación y el desempeño del tutor.

► *Seguimiento y apoyo de la Icap*

En la mayor parte de los cursos el seguimiento y apoyo de la Icap a los pasantes y al tutor fue deficiente, limitando su función al pago de becas y subsidios correspondientes.

El apoyo a los pasantes es fundamental para que ellos tengan una referencia permanente a la cual acudir ante cualquier dificultad presentada en la empresa de pasantía. En los casos en que se ha cumplido esta condición, los pasantes han adquirido mayor seguridad y eficiencia en su desempeño. Por el contrario, en los casos en los que la Icap ha "abandonado" a los pasantes, éstos quedan sólo a disposición de las características del tutor o la empresa que les ha tocado en suerte.

El apoyo de la Icap al tutor es otro factor que no debe de faltar si se reconoce

la importancia de este rol. La responsabilidad de la Icap excede a la de asegurarse que el tutor conozca el proyecto y sus obligaciones, sino que también se comprometa en su rol y lo desempeñe eficientemente. Debe existir una permanente comunicación para llevar adelante un serio proceso de evaluación de los pasantes. En este proceso, la observación de un tutor bien formado es necesaria y enriquecedora.

► *Adecuación de las tareas realizadas*

Respecto a la adecuación del entrenamiento para el desempeño de la ocupación se observó que alrededor del 50% de los cursos fueron favorables. Los casos en que los pasantes no se encontraban realizando las tareas para la ocupación que fueron capacitados, se debió en general a la falta de actividad de la Empas o bien a la falta de actividad específica de la ocupación. Debido a ello, éstos se encontraban realizando tareas ajenas a su formación o trabajos secundarios al desempeño de la ocupación para la cual eran capacitados. Sobre este punto se hizo ya referencia a los inconvenientes observados al analizar las diferentes especialidades.

Estas inadecuaciones se originan generalmente por la ausencia de una demanda real del puesto de trabajo para el que el beneficiario fue capacitado. En muchos casos, las Icaps ofrecen sus cursos no en función de la detección de necesidades reales de capacitación en la región, sino en función de sus propias posibilidades de oferta. En este sentido, ante la evaluación externa, diversos empresarios o tutores han admitido no tener necesidad del pasante, y no haber demandado previamente personal con la formación requerida para ocupar determinado puesto de trabajo. Sin embargo, en algunos casos por compromiso con la institución oferente, o porque consideraban positivo darle una posibilidad de experiencia a un joven, las empresas aceptaban la pasantía. En estas condiciones, es muy probable que el desarrollo de la misma no sea el deseado.

► *Desempeño del tutor*

Respecto a la actuación del tutor se observaron diferencias notorias, por lo que se registraron casos de muy buen desempeño, con alto compromiso del tutor, mientras que en otros el comportamiento del tutor se ha considerado mejorable.

En general, las deficiencias se originan en el desconocimiento del tutor del rol que debe cumplir. En muchos casos se debió a la falta de información brindada por la Icap acerca de las características de este rol. En otros casos, el tutor formal era el dueño de la Empas o un alto directivo, que luego no estaba presente o no contaba con el tiempo suficiente para cumplir su función. De esta situación surgía una tutor "informal" sin la asignación previa del rol, y por lo tanto, de deficiente desempeño, y un tutor "formal", que si bien conocía el proyecto y su función, no lo ejercía.

C) Evaluación ex-post de la inserción laboral de los beneficiarios

1. Consideraciones previas y metodología utilizada

Los datos que se presentan para los cursos del primer grupo corresponden a 26 de los 29 cursos adjudicados en el tercer llamado a licitación para el Resto de la provincia de Buenos Aires. Se obtuvo información de 200 Empas que aceptaron en su momento 421 pasantes pertenecientes a los 26 cursos de capacitación. Tres cursos dictados no pudieron ser analizados por no tener acceso a la información⁹.

El estudio de este primer grupo se realizó desde mediados de abril hasta fines de junio de 1996. Las pasantías habían finalizado en su totalidad entre el 19 de octubre de 1995 y el 5 de marzo de 1996: 16 cursos lo hicieron en octubre de 1995, 5 en enero de 1996, 4 en febrero y 5 en marzo del mismo año. De manera que dependiendo del curso, la evaluación fue realizada entre los dos y ocho meses posteriores a la finalización de la etapa de pasantías.

Por su parte, los datos que se presentan sobre los cursos del segundo grupo corresponden a 38 de los 47 cursos adjudicados durante el año 1996 en las localidades de La Plata, Berisso y Ensenada. Se obtuvo información de 145 Empas que aceptaron en su momento 685 pasantes pertenecientes a los 38 cursos de capacitación. Nueve cursos dictados no pudieron ser analizados por no tener acceso a la información¹⁰.

10 Los tres cursos mencionados son: "Auxiliar de talleres para motores diesel" "Auxiliar de jardinería" y "Horticultura en invernadero")

De los nueve cursos de los que no se pudo obtener información, siete corresponden a la localidad de La Plata, uno a Berisso y uno a Ensenada. Cinco de ellos corresponden a cursos que han realizado sus prácticas en zonas rurales o de quintas, de difícil acceso al momento de realizar las entrevistas a las Empas. Dos de los cursos son de la especialidad Albañilería, que durante la pasantía mantuvieron una alta movilidad, ya que se iban trasladando de obra en obra y, aunque pertenecían a empresas constructoras, resultó difícil su ubicación. El octavo curso no ubicado corresponde a la especialidad de operario industrial, debido a falta de información de

El estudio se realizó durante los meses de abril y mayo de 1997. Las pasantías habían finalizado en su totalidad entre el 5 de julio de 1996 y el 28 de febrero de 1997. Siete cursos finalizaron durante los primeros meses del presente año, pero habían desarrollado la totalidad de la fase de capacitación y parte de la fase de pasantía durante el año anterior. De manera que dependiendo del curso, la evaluación fue realizada entre los dos y nueve meses posteriores a la finalización de la etapa de pasantía.

Tal como se plantea en el Capítulo II, para una evaluación de impactos de este tipo de proyectos resulta conveniente trabajar con grupos de control (para controlar las variables exógenas) y muestras al azar sobre la totalidad de los beneficiarios, a partir de encuestas o entrevistas realizadas a los propios beneficiarios. Este tipo de diseños ofrecen los mejores resultados, si bien requieren de mayor cantidad de recursos para llevarlos a cabo.

En cambio en este trabajo en función de las posibilidades materiales, se presenta sólo a modo de aproximación a la evaluación ex-post del proyecto Joven un estudio exploratorio, el cual posee las siguientes limitaciones:

- a) los resultados corresponden a un pequeño porcentaje de cursos licitados en una determinada área geográfica,
- b) no existe control de las variables exógenas (diseño sin paneles de control),
- c) no se evalúa la tasa de empleo del beneficiario, luego de realizado el curso, sino su permanencia laboral en la empresa donde realizó la pasantía.

De manera que la inserción laboral analizada en esta sección se refiere a si los beneficiarios del Proyecto Joven que realizaron su pasantía en una empresa continuaban trabajando en la misma al momento de realizar el estudio. Por lo tanto, no se desprende del presente estudio si los pasantes se han insertado laboralmente

las Empas, y por último, un curso de Asistente Infantil resultó difícil la ubicación de las Empas debido a que pertenían a organizaciones barriales ubicadas en la periferia de la ciudad, algunas de las cuales ya no existían al momento de realizar el trabajo de campo.

en otra empresa que no ha sido Empas, o si se han establecido por cuenta propia.

En los cursos pertenecientes al primer grupo, en 24 de ellos el informante fue el tutor de la Empas, en otro caso fue el docente contratado por la Institución de Capacitación quien brindó la información, y en el caso restante el representante de la Institución de Capacitación; mientras que en los cursos del segundo grupo la totalidad de la información fue brindada por los tutores de las Empas.

Por la experiencia adquirida consideramos que, en el caso de no disponer de la información suficiente para entrevistar directamente a los beneficiarios, se debe recurrir a las Empas, dado que éstas no poseen intereses particulares sobre la inserción laboral de los jóvenes.

En cambio, se detectaron en algunos casos importantes diferencias entre la información aportada por las Instituciones de Capacitación y la brindada por las Empas. La tendencia de las Icaps es de incrementar la cantidad de beneficiarios que se insertaron laboralmente en las empresas donde realizaron la pasantía. Esta divergencia, en parte, se explica porque las Icaps no pueden mantener actualizado el registro de seguimiento de los beneficiarios, luego de pasado cierto tiempo de finalizado el curso, y por otro lado, porque son parte interesada al recibir un incentivo monetario por la inserción laboral de los beneficiarios.

Cabe aclarar que la información brindada por las Empas sobre los cursos del primer grupo fue solicitada a través de entrevistas personales en algunos casos, y llamados telefónicos, en otros:

- Las entrevistas personales con el tutor de la Empas fueron realizadas en dieciocho empresas que aceptaron en su momento 50 pasantes²²

²² Respecto de las características de las entrevistas, en el Anexo II se presentan las preguntas formuladas a los informantes de las Empas.

- Las llamadas telefónicas se realizaron a 159 empresas, que involucraron a 329 beneficiarios. En todos los casos el informante fue el tutor o el propietario de la empresa.
- Restan tres empresas, cada una con un pasante, que no pudieron ser contactadas por errores en la información.

Por su parte, la información brindada por las Empas sobre los cursos del segundo grupo fue brindada en su totalidad a través de entrevistas personales realizadas en dichas empresas.

Cabe aclarar que estas diferencias en cuanto al abordaje para la obtención de la información (entrevistas telefónicas y personales) se deben exclusivamente a la imposibilidad material de realizar visitas personales a la totalidad de las Empas de la Región Resto de la Pcia. de Bs. As. Más allá de las ventajas que permiten las entrevistas personales, no se observaron diferencias significativas entre las respuestas relevadas de este modo y las obtenidas telefónicamente.

2. Análisis cuantitativo de las entrevistas realizadas a las Empas

✓ Primer grupo de cursos: Resto de la Pcia. de Buenos Aires - Tercer llamado a licitación

a) Por oficinas regionales

De los 418 pasantes ubicados, 53 de ellos trabajaban en la empresa en que habían realizado la pasantía en el momento en que se efectuó el estudio. Esto representa una inserción laboral del 13% (Cuadro 1).

Si se analizan los datos diferenciando las Oficinas Regionales de La Plata y Bahía Blanca (ORLP y ORBB), se observan resultados distintos. La inserción en la

ORLP es del 6% (de 152 pasantes solamente 9 se encuentra trabajando en las Empas). mientras que en la ORBB alcanza al 17%.

	ORLP	ORBB	TOTAL
Total de pasantes (ubicados)	152	266	418
Pasantes que continúan trabajando en las Empas			
% de inserción laboral	6	17	13
Pasantes no ubicados	0	3	3

Cabe mencionar que de los 16 cursos de la ORBB, 3 fueron dictados por una cooperativa de trabajo, que funcionó como institución de capacitación y como empresa de pasantía. En estos tres casos, la inserción se consideró en función de la asociación posterior, o no, a la cooperativa. Esta decisión, hasta donde se pudo relevar, fue personal. Se desconoce si la categoría de socio de la cooperativa le brinda al asociado una fuente de trabajo segura y cierta regularidad en los ingresos. No obstante, esto no se pudo comprobar y merecería un análisis del caso particular. Son estos tres cursos los que elevan el porcentaje de inserción de esta regional. De los 52 pasantes, al finalizar el curso se asociaron 23 personas, lo que implicaría una inserción del orden del 46%.

Si se excluyen estos tres cursos de la ORBB, se registra una inserción laboral en los 13 cursos restantes del 9%, similar entonces a la ORLP.

b) Por especialidad

Realizando similar análisis por especialidad, siguiendo la división presentada anteriormente, se observa que el sector con mayor inserción laboral fue el industrial, luego el sector servicios y finalmente el sector agropecuario, según lo demuestra el siguiente cuadro:

SECTORES

	Agropecuario	Industrial	Servicios	Total
Total de pasantes (ubicados)	40	97	281	418
Pasantes que continúan trabajando en las Empas	2	24	27	53
% de inserción laboral	5	25	10	13
Pasantes no ubicados	0	0	3	3

Si se realiza la misma salvedad que en el punto anterior, respecto a los tres cursos cuya institución de capacitación y la empresa de pasantía fue una misma cooperativa de trabajo, y considerando que estos corresponden al sector industrial (Elaboración productos alimenticios a base de carne de conejo y vizcacha; Tejido a mano, línea artesanal; Artesanía en cerámica de alfarería), los cinco cursos restantes del sector tendrían sólo una inserción laboral del 2.5%.

✓ Segundo grupo de cursos: localidades de La Plata, Berisso y Ensenada - Cuarto, quinto y sexto llamado a licitación.

El resultado general, producto de las entrevistas realizadas, nos indica que de 685 pasantes ubicados, distribuidos en 145 Empas, 51 se encontraban trabajando en la empresa al momento de realizar el trabajo de campo. Esto significa una inserción laboral del 7,45%.

Más allá de los resultados cuantitativos producto del trabajo de campo, es justo realizar algunos comentarios sobre algunas variables cualitativas que se pudieron relevar en las entrevistas.

En el 90% de los casos las razones esgrimidas por los empresarios o tutores para justificar la no inserción de los pasantes fue la falta de vacantes en las empresas,

en la actual coyuntura económica

En muy pocos casos los tutores o dueños de las empresas expresaron disconformismo con el desempeño de los pasantes; por el contrario, la mayoría de las empresas demostraron gran satisfacción por el trabajo realizado y la formación recibida por los pasantes. En algunos casos, sin bien no están empleados en la Empas, los pasantes son llamados esporádicamente para cumplir suplencias.

a) Por localidad

Desagregando los datos según las tres localidades analizadas, La Plata Berisso y Ensenada, se observa el siguiente comportamiento:

	La Plata	Berisso	Ensenada	TOTAL
Total de cursos analizados	15	16	7	38
Total de pasantes (ubicados)	241	317	127	685
Pasantes que continúan trabajando en las Empas	13	16	22	51
% de inserción laboral	4.39	5.05	17.32	7.45
Pasantes no ubicados	16	0	3	19

Según se desprende del cuadro, los cursos dictados en la localidad de Ensenada muestran una inserción mayor respecto al resto. Para no dar lugar a conclusiones equivocadas, es necesario aclarar que dos cursos de esta localidad de la especialidad de Seguridad, han tenido una inserción superior a la media, y si bien estos cursos se dictaron en la localidad de Ensenada, su ubicación específica fue el barrio "El Dique", más cercano geográficamente a La Plata que a Ensenada, y las pasantías se realizaron en gran parte en La Plata

Por lo tanto, considerando esta salvedad, en el porcentaje de inserción no se observan incidencia directa de la localidad de que se trate, ya que es similar en los

tres partidos

b) Por sector de actividad

Desagregando los datos por sector, se observa el siguiente resultado:

	Agropecuaria	Industrial	Servicios	TOTAL
Total de cursos analizados	3	19	16	38
Total de pasantes (ubicados)	52	376	257	685
Pasantes que continúan trabajando en las Empas	12	16	23	51
% de inserción laboral	23.08	4.26	8.95	7.45
Pasantes no ubicados	3	3	13	19

Si bien el sector agropecuario registra una inserción mucho mayor que el resto de los sectores, hay que relativizar este hecho debido a la escasa cantidad de cursos que han podido ser relevados en este sector, por las dificultades que se generan en la ubicación de las Empas que en general se encuentran en la zona rural o zona de quintas de las localidades.

Por otra parte, dos de los tres cursos involucrados en este sector pertenecen a la misma Icap, cuyo dueño es además propietario de las dos Empas que participaron como empresas de pasantía para los 40 beneficiarios de los dos cursos. Como se dijo anteriormente, la Icap tiene interés especial en demostrar una mayor inserción, y si bien no se puede comprobar la veracidad o no de los datos, lo detectado a partir de la experiencia, sumado a la situación de la unión entre Icap y Empas, lleva al menos a relativizar estos resultados.

tres partidos.

b) Por sector de actividad

Desagregando los datos por sector, se observa el siguiente resultado:

	Agropecuaria	Industrial	Servicios	TOTAL
Total de cursos analizados	3	19	16	38
Total de pasantes (ubicados)	52	376	257	685
Pasantes que continúan trabajando en las Empas	12	16	23	51
% de inserción laboral	23,08	4,26	8,95	7,45
Pasantes no ubicados	3	3	13	19

Si bien el sector agropecuario registra una inserción mucho mayor que el resto de los sectores, hay que relativizar este hecho debido a la escasa cantidad de cursos que han podido ser relevados en este sector, por las dificultades que se generan en la ubicación de las Empas, que en general se encuentran en la zona rural o zona de quintas de las localidades.

Por otra parte, dos de los tres cursos involucrados en este sector pertenecen a la misma Icap, cuyo dueño es además propietario de las dos Empas que participaron como empresas de pasantía para los 40 beneficiarios de los dos cursos. Como se dijo anteriormente, la Icap tiene interés especial en demostrar una mayor inserción, y si bien no se puede comprobar la veracidad o no de los datos, lo detectado a partir de la experiencia, sumado a la situación de la unión entre Icap y Empas, lleva al menos a relativizar estos resultados.

D. Reflexiones finales

Si bien, dadas las limitaciones del análisis presentado, resultaría apresurado establecer conclusiones sobre la ejecución de los cursos y los efectos en el nivel de empleo (y en los ingresos) de los beneficiarios del Proyecto Joven, se pueden formular algunas reflexiones a partir del mismo.

Entre los aspectos destacables de la ejecución del proyecto se debe incluir el bajo nivel de deserción de los beneficiarios, lo que indicaría una favorable evaluación por parte de ellos. Los resultados obtenidos al respecto superan los registrados en programas similares formulados en otros países. En Argentina los jóvenes que ingresaron al programa se encuentran especialmente motivados, dado que en ausencia de una generalización del seguro de desempleo, las becas brindadas por el programa resulta un significativo incentivo económico.

En cuanto a la orientación de los cursos de acuerdo a las "señales del mercado", este objetivo se estaría cumpliendo parcialmente. Las principales falencias observadas se deben a que las características y la selección de los cursos se encuentran más relacionadas con las estrategias y las posibilidades de las Instituciones de Capacitación, que las reales necesidades de las empresas. De manera tal, el origen de estos problemas se encuentra en la falta de adecuación entre la demanda real de los puestos de trabajo con la formación que las Icaps ofrecen.

El análisis global de los cursos demuestra que la evaluación de la fase de capacitación resultó más adecuada que la fase de pasantía. En cuanto a las deficiencias en los contenidos mismos de los cursos, se verificaron inconvenientes en algunos de ellos respecto de la adecuación de la calificación brindada a los requerimientos reales de la actividad, debido a que se trataban de tareas extremadamente sencillas, que no requieren de "semicalificación" laboral.

A su vez, la evaluación de estos cursos avalaría la hipótesis acerca de las economías de escalas decrecientes de los programas de capacitación: se observó una disminución en la calidad a medida que se incrementan los cursos de la misma especialidad en una localidad.

Respecto a la evaluación de impactos, el trabajo de campo realizado también avalaría los resultados de las investigaciones realizadas en otros países, los cuales relacionan los efectos de los programas de capacitación con el estado de la coyuntura macroeconómica. En períodos donde no existen incrementos en la cantidad de vacantes, debido al ciclo económico (reseciones), o en casos de reestructuraciones acompañadas por fuertes aumentos de la productividad, no se observarían efectos directos significativos sobre el nivel de empleo.

En la evaluación ex-ante del programa se presentaba como posibles tasas de inserción "con proyecto" del 20% al 40%. Según los resultados preliminares obtenidos, la tasa de ocupación en las empresas donde se realizaron las pasantías fue la siguiente:

- 13% en los cursos desarrollados en toda el área "Resto de la Provincia de Buenos Aires", correspondientes al tercer llamado a licitación y dictados durante el año 1995
- 7,5% en los cursos desarrollados en las localidades de La Plata, Berisso y Ensenada correspondientes al cuarto, quinto y sexto llamado a licitación y dictados durante el año 1996.

Resulta plausible suponer que la mayoría de los jóvenes que obtuvieron algún empleo lo hicieron en dichos establecimientos, por lo que resulta poco probable que la inserción laboral total alcance al 20%. De esta manera, la tasa interna de retorno del proyecto se ubicaría por debajo de los límites inferiores del rango establecido para la evaluación ex-ante mencionada.

La inserción laboral, tal como se analizó en el punto anterior, puede

considerarse baja comparando los resultados de proyectos similares en otros países. Según datos obtenidos en "Chile Joven" (proyecto similar al Proyecto Joven) "las primeras mediciones indican que el 62,1% de los pasantes firmó contrato luego de finalizada la pasantía, y mediciones posteriores elevaron el porcentaje a 77,9%"¹².

No obstante, el alto nivel de conformidad de las empresas con el desempeño de los pasantes demuestra un resultado aceptable del proyecto. Ante un futuro incremento de la demanda laboral, es posible que los pasantes que se han desempeñado satisfactoriamente en las empresas, sean los primeros en ser convocados teniendo en cuenta cierta ventaja comparativa respecto del resto de los candidatos.

ANEXOS

ANEXO I

La Supervisión Externa del Proyecto Joven

Una característica distintiva encontrada en el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva se refiere a la existencia de una supervisión externa y experta sobre el desarrollo de los cursos dictados en los tres Proyectos que se llevan adelante.

Con la supervisión externa se pretende obtener una mirada "desde afuera", ajena a la administración de los cursos, lo que garantizaría cierta objetividad en la evaluación de los mismos. Y con la supervisión experta se pretende que esa mirada la realicen personas con competencias técnicas específicas referidas a las ocupaciones para las que se capacita.

Los resultados de esta supervisión técnica pedagógica, junto con el propio seguimiento, son insumos importantes para que el Programa monitoree el cumplimiento de los objetivos del Proyecto. El propio seguimiento lo realiza a través de las Oficinas Regionales (hoy denominadas Gerencias Regionales) y de la Gerencia de Control Técnico del PARP.

El servicio de supervisión se contrata vía licitación pública internacional, con un estricto proceso de evaluación. Las funciones de la supervisión externa se pueden sintetizar en las siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento del contrato: se debe corroborar que el contrato firmado entre la Institución de Capacitación y el Proyecto se esté cumpliendo en todos los aspectos, tanto formales y administrativos, como en los referidos a la calidad de la prestación del servicio

2) Brindar información al Proyecto sobre el desempeño de cada curso supervisado, identificando las fuentes de los problemas detectados, como forma de apoyar al mejoramiento de la calidad del servicio. El organismo supervisor no tiene facultades de intervención realizando modificaciones, adoptando medidas correctivas o imponiendo sanciones. Su función es registrar todo lo observado, realizar las recomendaciones y sugerencias que crea conveniente, y luego informarlo al Proyecto, quien pondera la pertinencia y conveniencia de aplicar las sugerencias y recomendaciones del organismo supervisor.

La supervisión se realiza a través de visitas en la sede de los cursos, tanto en la fase de capacitación como de pasantía. Se supervisan los aspectos pedagógicos, administrativos, de infraestructura y de equipamiento. Según el momento en que se realicen, las visitas pueden ser de tres tipos:

1) Inspección ocular de la sede: se realiza antes de comenzado el curso y su aprobación es condición necesaria para su inicio. Se debe verificar que la sede cuente con todo lo establecido por la Institución de Capacitación en el contrato.

2) Visitas durante la fase de capacitación: se debe supervisar el desempeño de los cursos desde el punto de vista administrativo y técnico pedagógico, y evaluar la calidad del proceso de capacitación y el grado de satisfacción de los actores involucrados.

3) Visitas durante la fase de pasantía: El objetivo de esta visita es verificar que la pasantía responda a los objetivos pedagógicos que la Icap había establecido en el contrato, y que garantice el entrenamiento adecuado para la inserción laboral en la ocupación.

Para realizar adecuadamente estas visitas y brindar una información pertinente, el supervisor debe hacer uso de las siguientes fuentes de información:

a) el libro de curso, donde se registran las asistencia, los pagos de becas y subsidios, etc: b) entrevista con el docente y el responsable de la Institución de

Capacitación, en la fase de capacitación, y con el tutor, en la fase de pasantía y; c) entrevista con los beneficiarios.

Como resultado de la visita el supervisor debe completar un formulario diseñado por el Proyecto. Este instrumento prevé la evaluación de gran parte de las variables relevantes para realizar un análisis de los cursos.

A partir de estos datos, la supervisión debe obtener una visión global de la situación, que le permita hacer las recomendaciones y sugerencias al Proyecto.

ANEXO II

Características de las entrevistas realizadas a las Empas

Antes de realizar las entrevistas personales o telefónicas, el entrevistador contaba con la siguiente información: nombre de la empresa y del tutor, nombre y apellido de los pasantes y fecha de comienzo y de finalización de la pasantía.

Durante las entrevistas se realizaron la siguiente serie de preguntas:

- 1) ¿Algunos de los pasantes que realizaron la pasantía están trabajando actualmente en la empresa? ¿Cuántos?
- 2) ¿Cuántos pasantes realizaron la pasantía en la empresa?
- 3) ¿Algunos de ellos permanecieron tiempo después como empleados o contratados, aunque hoy ya no estén?
- 4) ¿Hubo deserciones durante la pasantía? En este caso ¿lo hicieron por decisión propia o por decisión de la empresa?
- 5) Los pasantes que no fueron empleados o contratados fue:
 - porque no había vacantes?
 - porque no quedaron conformes con su desempeño?
 - por ambas razones?
- 6) ¿Cómo evalúa el desempeño de los pasantes? Pregunta abierta.

ANEXO III

Metodología empleada para la evaluación ex-ante del Proyecto Joven

La metodología de evaluación socio-económica del proyecto Joven presentada al Banco Interamericano de Desarrollo se estableció identificando la relación costo-beneficio a partir de la comparación de la situación con y sin programa. Los beneficios identificados fueron los vinculados con la mejora en las posibilidades de inserción laboral: *reducción de la tasa de desempleo y de tiempo de búsqueda de trabajo*. Por su parte, un número determinado de la población capacitada podría conseguir un empleo de *mayor productividad*, y por último, se presentó como beneficio los costos evitados resultantes de *la disminución de los riesgos de marginalidad laboral y social* y por ende de los costos sociales asociados.

A su vez, entre los costos del programa se distinguieron:

- Costos directos de provisión de capacitación: se refieren a los recursos económicos destinados a la capacitación. Comprende los servicios de capacitación brindados por las ICAPs y seguros por las pasantías en las empresas.
- Costos indirectos: Comprende al costo de oportunidad de los beneficiarios por el tiempo usado en la capacitación y otros como gastos de movilidad. Este costo indirecto se aproximó al monto de la beca y subsidios recibidos por los participantes.
- Costos de administración: Incluye los costos de la Unidad Central de Ejecución del Programa y subejecutoras.

De esta manera para el análisis de costo-beneficio se utilizó el método de evaluación a partir de la tasa interna de retorno como criterio para evaluar la conveniencia de la inversión, para lo cual se estimaron los beneficios y costos por beneficiario.

A. Análisis de Costos-Beneficios del Proyecto Joven

1. Beneficios por capacitación

Los beneficios de la capacitación están representados por la mayor productividad que tiene una persona por haber recibido la misma, y por la reducción de la tasa de desempleo y el tiempo de búsqueda.

De aquí surge que los beneficios de la capacitación pueden ser medidos por la ganancia en el valor presente del flujo de productividad futura probable, es decir, ajustada por la probabilidad de estar empleado, la cual se puede aproximar a través del precio de la demanda de trabajo pre y post capacitación.

a) Beneficios económicos

En el análisis se supone que los beneficiarios que egresan del programa pasan de trabajadores no calificados a semicalificados, lo cual significa una modificación en lo que respecta a:

- El tiempo de búsqueda de empleo
- La probabilidad de encontrar empleo como trabajador semicalificado (debido a la diferencia en la tasa de desempleo de los trabajadores semicalificados respecto de los no calificados)
- Valor de la producción del trabajo: La diferencial en el valor de producción del

trabajo se obtuvo comparando el precio de la demanda por la fuerza de trabajo capacitada y la no capacitada. Dado que se desconoce el precio de esta demanda se utilizó el ingreso salarial como indicador del precio de la demanda de trabajo

Por lo tanto se compararon los resultados del valor de producción del trabajo con y sin programa. Dado que se supone que los precios de la demanda de trabajo se aproximan a los diferenciales en productividad marginal cuando los mercados de trabajo son razonablemente competitivos, se estimaron las variaciones en el valor de producción a partir de las modificaciones en el precio de demanda por la fuerza de trabajo capacitada. La variable utilizada como indicador para aproximar al precio de demanda del trabajo (valor desconocido) fue el ingreso salarial.

Ya que deben utilizarse funciones de ingresos para poder comparar los efectos de las otras variables distintas de la capacitación que inciden en el precio de la demanda de trabajo, tales como educación formal, experiencia, etc., se recurrió al modelo del capital humano y otros basados en éste, que definen a los ingresos como una función de la educación formal, experiencia (o edad, ya que ellas están estrechamente relacionadas con la capacitación) y otras variables de difícil medición, como las habilidades innatas, medio ambiente, etc.

El modelo adoptado expresa el precio de la demanda del factor trabajo como una función dependiente de la escolaridad, la edad (como variable proxy de la experiencia) y la capacitación, dejando como opción una variable que concentre los efectos de otras variables que pueda resultar necesario incluir para mejorar el ajuste. El modelo utilizado puede expresarse así:

$$PD = f(S, E, C, Z)$$

donde PD= precio de demanda del factor trabajo (pago de la persona por un mes)

S=escolaridad C=capacitación

E=edad Z= otras

Dado que lo que interesa es obtener la diferencial de productividad de los trabajadores capacitados y no capacitados, ésta se obtiene a partir de los valores que tome PD, dado ciertos valores de S, E, y Z (variables de control)¹.

El cálculo de la diferencial de productividad probable entre los trabajadores capacitados y no capacitados se obtuvo manteniendo constante el resto de las variables. Ahora bien, para determinar la brecha en el flujo de ingresos generados por trabajadores capacitados y no capacitados, deben tomarse en cuenta dos factores adicionales:

- El valor de producción *probable* se obtiene multiplicando el valor de la producción por la probabilidad de estar empleado. Por tal motivo deben calcularse las tasas de desempleo por tramos de edad, por trabajadores no calificados y semicalificados, con nivel educativo similar al de la población objetivo del programa.
- Deben contemplarse los tiempos de capacitación para quienes pasen por el programa y los tiempos de búsqueda de empleo para capacitados y no capacitados, períodos en los cuales no se generan ingresos y que pueden originar también diferenciales de ingresos en los primeros años de vida activa de los participantes, respecto de los no participantes.

¹ La forma funcional elegida es semilogarítmica en PD, entrando linealmente la totalidad de las variables argumentales, y adicionando a la edad en forma cuadrática de modo tal que refleje el efecto del decrecimiento del ingreso a partir de cierta edad.

De esta manera, los beneficios asociados al Proyecto Joven se encuentran vinculados a la proporción de beneficiarios que logren insertarse en el mercado laboral consiguiendo empleos con mayor nivel de calificación. De allí que, estrechamente relacionado con esto último, se debe evaluar cuál es la potencialidad de la economía argentina para absorber trabajadores con el perfil que presenten los beneficiarios que participan en el programa.

En este sentido, debe destacarse que existe una fuerte dependencia de los beneficios del programa respecto de la evolución de las tasas de actividad y de los niveles de empleo asociados a las variaciones de los niveles de actividad económica, al precio relativo del trabajo y otras variables macroeconómicas.

Según las estimaciones realizadas ex-ante por los responsables del Proyecto Joven, los egresados que obtienen los beneficios de la capacitación (en términos de mejora de sus ingresos) se ubican entre un 20% y un 40% del total, mientras que el resto continúa en la situación *sin Proyecto*.

b) Beneficios sociales del programa

Además de los beneficios económicos identificados en la evaluación ex-ante realizada por el programa (debidos a la diferencial de productividad entre trabajadores capacitados y no capacitados), se han identificado otros beneficios originados en la reducción de la delincuencia y la drogadicción a las que estaría expuesta la población objetivo en caso de no ser atendida por el programa.

Los beneficios sociales mencionados fueron cuantificados tomando en cuenta sólo dos aspectos, a saber: a) el ahorro originado al evitar que una determinada proporción de la población objetivo caiga en la delincuencia, debido a su inserción en el programa; y b) el ahorro de gastos derivados de evitar que una parte de la población objetivo caiga en

la drogadicción.

En el caso de la delincuencia, para estimar los costos evitados por el Programa se deben considerar diferentes parámetros vinculados con:

- El costo social de un delincuente, calculado a partir del costo de su manutención en la cárcel (el costo anual de los reclusos en diferentes servicios penitenciarios);
- los tiempos de condena de la población carcelaria.
- la proporción de participantes que se hubieran convertido en delincuentes en ausencia del Programa (tasa de delincuencia de la población objetivo)

Respecto de la drogadicción, el análisis es similar: se intenta cuantificar los costos evitados por desalentar a que parte de la población caiga en la droga como consecuencia de su participación en el Programa. En este caso se evaluaron los siguientes parámetros:

- el costo social de un drogadicto, medido por el costo del tratamiento de recuperación (aquí se subestima el costo social asociado a la pérdida de calidad de vida, y a la asociación entre este problema con el de la delincuencia, etc.)
- la proporción de participantes que se hubieran convertido en drogadictos en ausencia del Programa
- la cantidad de años en los que se extiende la drogadicción, ajustado a su vez por el porcentaje de recuperación de los enfermos.

2. Costos del programa

En la evaluación socio-económica del programa, en la cual se plantea un análisis de costos-beneficios, se estimó el costo por alumno. Este último se obtuvo a partir de la información suministrada por la Prueba Piloto del Programa.

El costo por alumno surge de la inclusión de los siguientes componentes:

$CT = (C+B+S)+O+A$: donde:

CT=Costo total por alumno

C= Costo de la capacitación

B= Costo por becas

S= Costo por seguros

O= Otros costos (subsidios y premios por inserción)

A= Costo proporcional administrativo

Si se consideran sólo los costos de capacitación (P1) correspondientes a la Prueba Piloto se observa que si bien el 82% de los cursos se ubicaron en un intervalo de precios menores a los 1.000 pesos, existe una alta dispersión entre los precios de las distintas especialidades. Entre los de mayor precios se encuentran los cursos de soldadura y carpintería; en un nivel intermedio se ubican los de computación y administración mientras que los de educación, automotor y supermercados son los de menor valor relativo.

Respecto de la relación entre precio y calidad para los cursos aprobados, no se registraron asociaciones estadísticamente significativas entre ambas variables, de lo que se desprende que resulta posible seleccionar cursos de menor precio no afectando la calidad de los mismos (medida a través del puntaje obtenido en la evaluación).

Por lo tanto, en base a la información presentada por la Prueba Piloto, se supone una alta variabilidad entre los precios de los cursos, los cuales no dependen significativamente de la calidad, sino más bien de los requerimientos de las distintas especialidades.

3. Análisis de Nivelación

Se obtuvo el valor de nivelación para las variables porcentaje de egresados que obtiene beneficios por capacitación, diferencia mensual en el valor de la productividad y costos del programa. Este resultado de nivelación es el que toma la variable cuando el valor neto es igual a 0 con una tasa de descuento del 12% anual.

Para la variable porcentaje de egresados que obtienen beneficios por capacitación, los resultados muestran que la mínima proporción deber ser del 15% cuando los costos alcanzan los 1.500 pesos, debiendo ser cercanos al 20% para costos de hasta 1.900 pesos por alumno.

Si los cursos tuvieran un costo promedio por alumno de hasta 1.600 pesos, y el porcentaje de egresados que obtiene beneficios alcanza a 20%, la rentabilidad sería del 14.76%, y del 24% si éste se eleva al 40% de los egresados. En cambio, la rentabilidad socio-económica podría verse comprometida si simultáneamente los costos fueran superiores a los 2.000 pesos y el porcentaje de egresados que obtiene diferencias en su valor de producción por capacitación fuese menor al 20%.

B. Comentarios sobre la metodología empleada

En la evaluación socio-económica del componente Joven del Programa de Reconversión Productiva se ha realizado una aproximación a esta temática presumiendo que los beneficios de la capacitación pueden ser medidos por la ganancia en el valor presente del flujo de productividad futura probable, la cual se aproxima a partir de la variación del precio de demanda del trabajo pre y post capacitación. Aquí se ha utilizado el ingreso salarial, debidamente ajustado, como indicador del precio de demanda de trabajo.

Este enfoque presupone, partiendo de la teoría neoclásica, que los diferenciales salariales expresan variaciones de la productividad marginal del trabajo. Si bien se puede discutir que, en mercados poco competitivos, tal como está definido este indicador, expresa modificaciones en los ingresos más que en la productividad del trabajo; sin embargo la utilización de indicadores que aproximen a las variaciones en la productividad resultan necesarios para evaluar aquellos programas que pretenden mejorarla.

Entre los supuestos de los que parte este trabajo, los más discutibles son aquellos referidos a los efectos directos del programa sobre el nivel de capacitación de los participantes, y en consecuencia, sobre sus niveles de ingresos futuros. En efecto, resulta dudoso el cambio en la caracterización de la calificación de los trabajadores beneficiarios quienes en su totalidad "con proyecto" se convierten de no calificados a semicalificados. Si bien no debe subestimarse el efecto positivo de este tipo de programas sobre la capacitación y la destreza de los trabajadores, la definición de las calificaciones es el resultado de procesos complejos en los que actúan factores de índole diversa (educación formal, experiencia laboral, etc.). Dependerá de las características y alcances de cada curso para corroborar los efectos directos del proyecto sobre sus participantes.

En la medida en que los programas de capacitación sean interpretados como políticas que permitan la inserción de diversos sectores excluidos del mercado de trabajo, más que para aliviar el problema del desempleo, se debe evaluar su impacto sobre la distribución del ingreso. Por esta razón, en la definición del modelo interpretativo se deben cuantificar además del impacto sobre los trabajadores beneficiados, el que puede producirse sobre aquellos que "compiten" con ellos por los mismos puestos de trabajo. Se trata de evaluar los efectos "sustitución" y "desplazamiento" anteriormente mencionados.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

A. Acerca de los efectos de las políticas de empleo

En los últimos años, a partir del agravamiento de los problemas de ocupación, las políticas de empleo han adquirido, especialmente en los países industrializados, una especial relevancia como objeto de análisis. Paradójicamente, en la mayoría de los países se ha abandonado -en los hechos- el objetivo del pleno empleo por el de la gestión social del desempleo, lo que ha reducido considerablemente las características "activas" de estas políticas.

Definidas en un sentido amplio, resulta necesario identificar el horizonte temporal en el que se aplican las políticas de empleo: en el corto plazo, resulta poco probable que las políticas que tienden a disminuir el precio relativo del trabajo tengan un efecto estimulador sobre este, ya que se requiere de una alta elasticidad de sustitución capital-trabajo e innumerables posibilidades de selección de técnicas. Estos mecanismos de sustitución, parecen ser más efectivos en el mediano y el largo plazo. En cambio, las políticas de corte keynesiano aparecen como más efectivas en el corto plazo, si bien pueden afectar la competitividad vía "costos" y el dinamismo de las exportaciones en el largo plazo.

Respecto de los programas de empleo orientados exclusivamente hacia el mercado de trabajo, a partir de la experiencia acumulada en los países desarrollados (si bien no existen resultados contundentes sobre el efecto empleo de los mismos), se puede plantear que las políticas activas más que afectar directamente el nivel de desocupación, tienden a fortalecer la relación entre crecimiento del producto y generación de empleo; es decir pueden incrementar la elasticidad empleo del producto.

En general la performance de estas políticas se encuentra acotada por el estado del ciclo económico en las que se las llevan a cabo. Por esta razón, si el objetivo es generar nuevos puestos de trabajo, utilizar las políticas activas de empleo para tales fines, en periodos de estancamiento o recesión, parece ser una estrategia poco efectiva. Los resultados alcanzados en la OCDE indicarían que programas como los de capacitación poseen una mayor efectividad para promover el crecimiento del empleo en situaciones en las que existe un incremento de las vacantes (periodos de expansión), mientras que en las recesiones no se reflejan efectos directos sobre el nivel de empleo. En cambio, en el corto plazo si se quiere obtener una mayor impacto sobre los niveles de desocupación, los programas de creación directa de empleo resultan los más adecuados. En este caso, las mayores dificultades se refieren a la "gestión" y a la baja productividad social de estos proyectos. Además, existen escasas posibilidades de mejorar la empleabilidad futura de sus beneficiarios.

En el mismo sentido, los resultados obtenidos en la evaluación de impactos realizada en este trabajo para un pequeño número de beneficiarios del Proyecto Jóven, si bien deben ser considerados con cautela, indicarían que los bajos niveles de contratación de los jóvenes se encuentran relacionados con la caída de la demanda laboral en un contexto de estancamiento de la actividad económica. Este comportamiento de las empresas corrobora la hipótesis acerca del escaso "efecto empleo" de los programas de capacitación en situaciones poco favorables del ciclo económico.

A nivel teórico, no pueden establecerse efectos netos sobre el empleo, definitivos a partir de las políticas de empleo, ya que el resultado final dependerá de la combinación de fuerzas muchas veces opuestas. Los mejores resultados se obtendrán en la medida que se estimule una mayor eficiencia en el proceso de ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Generalmente se asocia este efecto (job matching) a los servicios públicos de empleo y los programas de capacitación y formación profesional. A su vez, se incrementa

la competencia y la productividad de los trabajadores neutralizándose los efectos desfavorables que puedan originar estas políticas (sustitución, "peso muerto" y crowding out).

Si el resultado de las políticas de empleo es la reducción del factor duración del desempleo más que la generación de nuevos puestos de trabajo, resulta necesario discutir acerca de la conveniencia social de utilizar los recursos del Estado para este objetivo. Seguramente estos logros serán más relevantes para aquellos países en los cuales la participación de los desocupados de larga duración es más pronunciada. En este sentido, para algunos países de la OCDE, tal como plantea Walwei, sea conveniente reducir la incidencia del factor duración, a pesar de mantener el mismo nivel de desempleo.

En la medida que los programas de empleo sean interpretados como políticas para equilibrar el mercado de trabajo más que aliviar el problema del desempleo, se debe evaluar su impacto sobre la productividad y la inserción de los sectores con mayor problema de inserción laboral.

De los programas analizados, los que significan subsidios al empleo regular en el sector privado aparecen como los menos efectivos. Este tipo de instrumentos -que tienden a subsidiar la contratación de desocupados o de otros grupos sociales- reflejan los peores resultados en términos de tasa de empleo, si se incluyen los efectos sustitución, desplazamiento y las pérdidas por peso muerto (deadweight).

Los estudios disponibles sobre estos programas indicarían que no brindan efectos importantes sobre el nivel de empleo. Sin embargo, resultan aceptables si el objetivo de la política es producir una redistribución de las oportunidades hacia grupos con menores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Por su parte, las medidas o programas que impliquen subsidios generalizados como la reducción regional de aportes patronales establecida a partir del Pacto Fiscal Federal no son recomendables, por lo menos en el corto plazo, dado que la respuesta de las empresas a estos estímulos sea la internalización del subsidio o efectuar relocalizaciones espaciales de las plantas, sin que se produzcan aumentos significativos en el personal ocupado.

La definición de los beneficiarios y la elección de los mismos resulta un factor fundamental sobre las probabilidades de éxito de los programas. Si el objetivo es producir una mayor inserción de los sectores más desfavorecidos en el mercado de trabajo, la incorporación de desocupados de larga duración y de los sectores menos calificados resulta aconsejable. En cambio, si se quiere maximizar la tasa de empleo de los beneficiarios, se los debe elegir con mejores posibilidades de reinserción laboral.

La obtención de mejores resultados con las políticas activas de empleo depende también de la coordinación entre los diferentes programas. La superposición de programas y la ausencia de coordinación entre los mismos afecta la eficacia y la eficiencia de estas políticas. A su vez, también debe existir una coordinación entre las políticas activas y el seguro de desempleo. En la medida en que las políticas pasivas incorporen elementos de educación y de reentrenamiento de los desocupados de larga duración, existen mayores posibilidades de éxito en la disminución de la incidencia de este grupo sobre el total de los desocupados.

B. Evaluación de las Hipótesis previstas en la investigación

En esta investigación se partió de la hipótesis que desde 1991 las políticas de empleo no alcanzaron resultados acordes a los objetivos previstos en su diseño, debido

a los siguientes factores:

H1) *Condicionantes macroeconómicos. Las estrategias empresariales -en la mayoría de los sectores- en un marco de apertura y competencia internacional han llevado a la racionalización de sus planteles. El aumento del precio relativo del trabajo y la reducción del componente interno de la oferta doméstica, condujeron a una reducción de la demanda de trabajo. En este contexto, los estímulos otorgados desde el Estado para la contratación de trabajadores resultaron insuficientes.*

El estancamiento de la creación de puestos de trabajos en un contexto de cambio estructural y fuerte crecimiento de la productividad del trabajo, explicaría en gran medida el aumento de los niveles de desempleo observados en el período, situación que se vio agravada por las variaciones observadas en la tasa de actividad, principalmente de los jóvenes y mujeres. Es plausible pensar que dichos factores se retroalimentaron negativamente, de forma tal que el incremento del desempleo -o el de la potencialidad de estarlo- indujo a un incremento de la participación de los "trabajadores adicionales", lo que afectó negativamente sobre la tasa de desocupación.

La posibilidad de un aumento sostenido de la elasticidad-empleo durante los próximos años resulta poco probable, dado que implica volver a patrones de absorción de empleo difícilmente sostenibles. De esta manera, la reducción de los niveles de desempleo, similares a los registrados con anterioridad a esta etapa, se encuentra condicionado al mantenimiento de una alta tasa de crecimiento del producto en el mediano plazo, a la vez que a una disminución del dinamismo en la participación de los trabajadores adicionales en la oferta de trabajo. Si bien el logro de ambos factores resulta de difícil cumplimiento, las políticas públicas deben hacer hincapié en tales objetivos.

H2) *Escasa relevancia de los recursos afectados a las políticas de empleo. Si bien el Fondo Nacional de Empleo significa una asignación específica para tales fines, la*

magnitud del problema del desempleo requiere de una disponibilidad mayor de recursos.

El nivel de gasto en políticas de empleo alcanzado en el bienio 1994-1995 (período en el que se registraron los mayores niveles de ejecución de estos programas) significó sólo un 0,18% del PBI y el 1,2% del Gasto Consolidado del Sector Público Nacional, lo que lo ubica aún muy por debajo de los niveles registrados en países con una larga trayectoria en este tipo de políticas. Si se compara con los países de la OCDE, en éstos los gastos en políticas de empleo (en 1993) oscilaban entre el 0,85% (Estados Unidos) y 3,85% (Alemania) del PBI. De este modo, el nivel de gasto en la Argentina se ubicaba entre 3,7 (Estados Unidos) y 19,2 (Alemania) veces por debajo de los registrados en la OCDE.

Si bien el período analizado puede considerarse como la etapa inicial en lo que respecta a políticas de empleo en la Argentina (tal como se las define actualmente), el nivel de gasto público en relación al de los países con mayor nivel de desarrollo se ubicó por debajo de los registrados en aquellos con menor grado de difusión de estas políticas. Este comportamiento se observó para la totalidad de los diferentes tipos de programas.

De esta manera, los resultados de las políticas de empleo aplicadas en la Argentina durante 1991-1995 y los bajos niveles del gasto respecto de los correspondientes a otras políticas públicas, demostrarían la escasa relevancia que se le atribuyó a éstas, tanto por parte del Estado como por la sociedad en su conjunto.

H3) La ineficiente gestión estatal. La falta de capacidad de gestión de estas políticas desde el sector público, observada a partir de la ausencia de coordinación entre las diferentes dependencias del Estado nacional, superposición de programas y falta de información y asesoramiento a los posible demandantes.

Una de las principales falencias de las estrategias desarrolladas desde 1991 ha

sido, precisamente la ausencia de mecanismos de coordinación entre las diferentes oficinas encargadas de diseñar e implementar estas políticas. Un hecho recurrente ha sido la superposición de incentivos de la misma índole.

En este sentido, la modificación del Régimen de Contrato de Trabajo en 1995 amplió las alternativas para efectuar contrataciones que incluyen subsidios sobre los costos laborales. Tal es el caso de la modalidad especial de fomento de empleo, contratos de aprendizaje y la incorporación del período de prueba. De esta manera se produjo una competencia y superposición de incentivos de la misma índole con los Contratos Promovidos por la Ley de Empleo. Para las mujeres y mayores de 40 años, la Modalidad Especial de Fomento de Empleo (ley 24.465) brinda mayores incentivos al desaparecer los costos de indemnización y preaviso todavía presentes en los Contratos Promovidos mientras que para los jóvenes, los contratos de aprendizaje "compiten" con los de práctica laboral para jóvenes y trabajo formación.

A su vez, existió cierta superposición de incentivos entre el Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (PRONAPAS) y el Proyecto Joven, ya que ambos apuntaban a mejorar las calificaciones de los trabajadores desocupados a través de un programa de pasantías en empresas privadas, si bien este último se orientaba específicamente a la población menor de 25 años.

En cambio, hasta 1995 se verificó una ausencia de coordinación y objetivos comunes entre las Agencias Públicas de Empleo (APE) y los componentes Imagen y Fortalecimiento de Oficinas de Empleo del PARP. Estos programas incluidos entre los Servicios Públicos de Empleo debieran proveer la información sobre el mercado de trabajo y ser intermediarios del mismo, promoviendo la coherencia entre todos los elementos que conforman la política de empleo. Esta situación originariamente pudo haber sido consecuencia de la dependencia de organismos distintos (MTSS y MEySP) entre los cuales no existió una programación común de los instrumentos de política aplicados.

H4) *Las políticas de recursos humanos de las empresas* Si bien los contratos significan una reducción del costo laboral, los empresarios han optado por no asumir compromisos en términos de capacitación o de contratación de empleos promovidos. Esta situación refleja, además, la ausencia de compromisos entre el sector privado y el público para alcanzar acuerdos institucionales en los que se incluyan las problemáticas de orden social.

Si bien esta hipótesis se refiere al comportamiento de los empresarios respecto de los Contratos Promovidos por la Ley de Empleo, este argumento puede hacerse extensible a otros programas que significaron subvenciones al sector privado, como el Programa de Empleo Privado (PEP), el Bono de Creación de Empleo Privado (BOCEP), e inclusive aquellos que incluyeron un componente de pasantías financiadas por el Estado Nacional (PRONAPAS, Proyecto Joven), los cuales no reflejaron un dinamismo en cuanto a la demanda por parte del sector privado. Respecto del proyecto Joven, la baja tasa de empleo verificada para los cursos evaluados en esta investigación refleja un escaso nivel de compromiso institucional, y la ausencia de mecanismos de complementación entre el sector público y privado.

A su vez, en la presente investigación se han detectado ciertas tendencias en la definición de los programas, a la vez que falencias en su gestión, que repercutieron sobre la racionalidad y equidad de los mismos. Al respecto cabe señalar:

a) Entre los programas que subvencionan el empleo en el sector privado, en la medida que dichos instrumentos no posibilitaban un crecimiento en el empleo, se incrementaron las subvenciones con el objeto de mejorar su impacto. Esta tendencia se verificó en el PEP, a través de sucesivas modificaciones en la reglamentación que regulaba el financiamiento. Por su parte, la aparición de la Modalidad Especial de Fomento de Empleo significó incrementar los incentivos previstos en los Contratos Promovidos, lo que no

habían alcanzado los niveles de utilización esperados

Esta política, si bien puede mejorar los incentivos para la utilización de estos instrumentos, debería ser analizada considerando sus efectos fiscales. En este sentido, las modalidades de contratación previstas en las leyes 24.013 y 24.465 no incluyen las estimaciones de tales efectos, lo que imposibilita realizar la evaluación de costos-beneficios de tales dispositivos.

b) La ejecución de los programas de creación directa de empleo adoleció de criterios objetivos de distribución de los recursos y de mecanismos de control y evaluación, lo que atentó contra su racionalidad y equidad social. Esta conclusión surge de comparar la distribución provincial de los fondos del PIT con algunos indicadores que den cuenta de la magnitud relativa del desempleo o de los niveles de pobreza de las diferentes jurisdicciones, en la cual se observó fuertes dispersiones entre provincias.

c) Este tipo de programas evidenció, a su vez, definiciones poco precisas de los proyectos a financiar (como en el caso del PROEDIS). De tal manera, se vería afectada la productividad social de los proyectos incorporados. Sin embargo, esta hipótesis no pudo ser constatada en este trabajo a partir de la información recolectada.

d) A partir de la finalización del PIT, en los programas de creación directa de empleo comenzaron a descentralizar su financiamiento. En el Programa de Entrenamiento Laboral (PRENO) las provincias debían cofinanciar parte de la ayuda económica brindada a los beneficiarios. Posteriormente, el plan Trabajar (desde 1996) incorporó el financiamiento por parte de los municipios de los bienes de funcionamiento necesarios. Cabe destacar que esta tendencia, si bien obliga a las provincias y municipios a una participación más activa en tales programas, requiere de la coordinación y programación entre los diferentes niveles del Estado para ejecutarlos

e) En los programas que financian la realización de microemprendimientos, también se registraría una baja productividad de las actividades financiadas, lo que atenta contra su supervivencia una vez extinguido el incentivo. Al respecto, los resultados de la implementación de los BOCEP resultan un ejemplo de tales situaciones: en el sector servicios, el mayor número de casos se concentra en "remises", mientras que en el de comercio "bares y restaurantes" y "almacén, despensa y autoservicios" son las actividades más representativas.

C. Acerca de la evaluación ex-post de los cursos del Proyecto Joven

Entre los aspectos destacables de la ejecución del proyecto se debe incluir el bajo nivel de deserción de los beneficiarios, lo que indicaría una favorable evaluación por parte de ellos. Los resultados obtenidos al respecto superan los registrados en programas similares formulados en otros países.

En cuanto a la orientación de los cursos de acuerdo a las "señales del mercado", este objetivo se estaría cumpliendo parcialmente. Las principales falencias observadas se deben a que las características y la selección de los cursos se encuentran más relacionadas con las estrategias y las posibilidades de las Instituciones de Capacitación, que con las reales necesidades de las empresas. De manera tal, el origen de estos problemas se encuentra en la falta de adecuación entre la demanda real de los puestos de trabajo con la formación que las Icaps ofrecen.

El análisis global de los cursos demuestra que la evaluación de la fase de capacitación resultó más adecuada que la fase de pasantía. En cuanto a las deficiencias en los contenidos mismos de los cursos, se verificaron inconvenientes en algunos de ellos respecto de la adecuación de la calificación brindada a los requerimientos reales de la actividad debido a que se trataban de tareas extremadamente sencillas, que no requieren

de "semicalificación" laboral.

Los resultados de la supervisión externa de los cursos del Proyecto Joven evaluados detectaron diferentes niveles de calidad según las instituciones responsables. Aquellas que ofrecieron cursos standards o "enlatados", diseñados centralizadamente, con contrato de docentes para que los desarrollaran y realizaran el seguimiento de los beneficiarios, demostraron los resultados menos satisfactorios.

A su vez, la evaluación de estos cursos avalaría la hipótesis acerca de las economías de escalas decrecientes de los programas de capacitación: se observó una disminución en la calidad a medida que se incrementan los cursos de la misma especialidad en una localidad.

Respecto a la evaluación de impactos, el trabajo de campo realizado también avalaría los resultados de las investigaciones realizadas en otros países, los cuales relacionan los efectos de los programas de capacitación con el estado de la coyuntura macroeconómica. En periodos donde no existen incrementos en la cantidad de vacantes, debido al ciclo económico (reseciones), o en casos de reestructuraciones acompañadas por fuertes aumentos de la productividad, no se observarían efectos directos significativos sobre el nivel de empleo.

En la evaluación ex-ante del programa, se presentaban como posibles tasas de inserción "con proyecto" del 20% al 40%. Según los resultados preliminares obtenidos la tasa de ocupación en las empresas donde se realizaron las pasantías fue la siguiente:

- 13% en los cursos desarrollados en toda el área "Resto de la Provincia de Buenos Aires", correspondientes al tercer llamado a licitación y dictados durante el año 1995
- 7.5% en los cursos desarrollados en las localidades de La Plata, Berisso y Ensenada

correspondientes al cuarto, quinto y sexto llamado a licitación y dictados durante el año 1996.

Resulta plausible suponer que la mayoría de los jóvenes que obtuvieron algún empleo lo hicieron en los establecimientos donde realizaron las pasantías, por lo que resulta poco probable que la inserción laboral total alcance el 20%. De esta manera, la tasa interna de retorno del proyecto se ubicaría por debajo de los límites inferiores del rango establecido por la evaluación ex-ante mencionada.

No obstante, el alto nivel de conformidad de las empresas con el desempeño de los pasantes demuestra un resultado aceptable del proyecto. Ante un futuro incremento de la demanda laboral, es posible que los pasantes que se han desempeñado satisfactoriamente en las empresas sean los primeros en ser convocados, teniendo en cuenta cierta ventaja comparativa respecto del resto de los candidatos.

Para una evaluación más acabada de la situación laboral de los beneficiarios de estas políticas, luego de finalizada su inserción en el programa, independientemente de otras variables exógenas (cambios en las condiciones macroeconómicas, etc.) se debe comparar la situación laboral alcanzada por los beneficiarios en relación a un grupo de control. Este tipo de análisis, si bien requieren de recursos o estructura administrativas desarrolladas permite obtener información necesaria para cuantificar los resultados en términos de costos-beneficios, lo que constituye un elemento indispensable para realizar la programación de estas políticas.

BIBLIOGRAFIA

- BEAN, C. (1992)
"European Unemployment A Survey". Discussion Paper nro. 71, Centre for Economic Performance. London School of Economics.
- BECARIA, L. y LOPEZ, N. (1996)
"Notas sobre el comprotamiento del mercado de trabajo urbano". En "Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina, UNICEF/Losada.
- BENASSY, J.P. (1984)
"Macroeconomie et heorie du desequilibre, Ed. Dunoud, Paris.
- 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, 1995.
- CETRANGOLO, O. y GOLBERT, L. (1995)
"Desempleado en la Argentina: Magnitud del problema y Políticas Adoptadas". CECE, Serie de Estudios Nro. 8, abril 1995.
- CETRANGOLO, O (1994)
"Efectos de la Reducción de Contribuciones Patronales". CECE. Serie Notas Nro.1, agosto 1994.
- CALMFORS, L. y LANG, H. (1993)
"Macroeconomics Effects of Active Labour Market Programmes. The Basic Theory", Seminar Paper Nro. 541, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- CALMFORS, L. (1994)
"Active Labour Market Policy and Unemployment. A framework for the Analysis of Crucial Design Features", Labour Market and Social Policy Occasional Paper Nro. 15, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- CANITROT, A. (1995)
"Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina", Presentación general, MTSS.
- CARO FIGUEROA, A. (1993)
"La flexibilidad laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino". Editorial Biblos.
- CECE (1997)
"La protección al desempleado: Una cuestión pendiente". Serie estudios nro. 19
- CETRANGOLO, O. (1994)
"Reducción de contribuciones patronales y reforma de los impuestos provinciales sobre los ingresos brutos. Apuntes para la estimación de su

impacto sobre la competitividad de la empresa". En instituto para el Desarrollo Industrial (UIA), Nota Nro. 41.

CHIARI O. (1997)

"Desocupación, promoción del empleo y compensación del desempleo en Argentina en la década del noventa",. En "Cuadernos de Economía nro 25. Ministerio de Economía de la pcia de Buenos Aires"

CORTAZAR, R. (1995)

"Unemployment Insurance Systems", Coference on Labour Market Policy in Canada and Latin America Under Economic Integration, Dicember 7-8, 1995, Univrsity of Toronto.

COHEN E. y FRANCO R. (1992)

"Evaluación de Proyectos Sociales", Siglo XXI Editores.

COMUNIDAD EUROPEA (1993)

"Memorándum de la Comisión sobre la formación profesional en la Comunidad Europea para los años '90", en Revista de Trabajo Nro. 1, marzo-abril 1994, Buenos Aires.

DOLTON P., MAKPEACE G., TREBLE J. (1993)

"The Youth Training Scheme and the school to work transition". Conferencia anual de l' EALE, Maastrich, september 1993

FANELLY J. . KACEF O. y MACHINEA J. (1994)

"Precios Relativos y Competitividad Industrial", Documento de Trabajo ro. 19, Instituto Para el Desarrollo Industrial (IDI).

FAY, R. (1996)

"Enhancing the efectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries". En OCDE "Labour market and social policy occacional papers". n 18

FIEL (1991)

"Costos Laborales en el Mercosur". Tomos 1 y 2.

FREYSSINET. J. (1995)

Seminario sobre "Políticas de Empleo y su evaluación en Europa Occidental". organizado por el PIETTE del CONICET. mayo de 1994. Buenos Aires.

FORSLUND A. KRUEGER A. (1994)

"An evaluation of the swedish active labor market policy: New and received wisdom". En "Working papers nro. 4802. National Bureau of Economic Research.

FREEDMAN, D. (1990)

"Los programas especiales de empleo en los países desarrollados y en el mundo en desarrollo". Revista Internacional de Trabajo. Nro. 2.

GALIN, P. (1993)

"Políticas Activas de Empleo: Estructuras Administrativas". Proyecto Gob. Argentino/PNUD/OIT (ARG/92/009), Informe Nro. 8.

GAUTIE, J. (1995)

"Chomage des jeunes et politique active de l'emploi en France: Du diagnostic a l'evaluation". Rapport du stage de recherche, INSEE (Departement des Etudes Economiques d'Ensemble), decembre 1995.

GAVIN, M. (1986)

"Labour market rigidities and unemployment: The case of severance costs". International Finance discussion paper (Board of Governors of the Federal Reserve System), Washington D.C.

IDEP (1997)

"Gasto social ineficiente y clientelismo político. El caso del plan de empleo Trabajar". Por A. López

INDEC, (1997)

"El Perfil Ocupacional del Area Metropolitana de Buenos Aires en 1991 y 1996". Serie Estructura Ocupacional Nro 2.

JACINTO C. (1997)

"Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores". En "Estudios del Trabajo nro.13"

JACKMAN R. (1994)

"What can active labour market policy do?. En Swedish Economic Policy Review. n 1

JACKMAN, R. et al (1990)

"Labour Market Policies in the OECD Countries". Economic Policy, vol. 5, Nro 11.

JACKMAN, R. PISSARIDES C., SAVOURI S. (1990)

"Labor market policies and unemployment in de OECD countries". En Economic Policy, n 11.

KACEF O. (1994)

"La productividad en la industria entre 1990 y 1993)". Instituto para el Desarrollo Industrial. Documento de Trabajo Nro. 40.

"Leyes Fundamentales del Trabajo" (1993). Editorial Pulsar.

LALONDE, R. (1992)

"The Earnings Impact of US Employment and Training Programs". University of Chicago.

LCHENE V. y MAGNAC T. (1995)

"L'evaluation des politiques publiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail. questions micro-economiques". En Travail et Emploi, courant 1996.

- LIFSCHITZ, E. y ARMENGOL E. (1995)
"Evolución de la protección arancelaria 1990-2001". Separata Boletín Informativo Techint Nro. 283, julio-setiembre 1995.
- LIPIETZ, A. (1994)
Seminario organizado por el PIETTE del CONICET. Facultad de Ciencias Económicas (UBA), marzo de 1994.
- MALINVAUD, E. (1980)
"Réexamen de la théorie du chômage", Calmann - Levy.
- MONTOYA, S. (1996)
"Capacitación y Reentrenamiento Laboral -Argentina Durante la Transición-", en Estudios Nro. 76, enero-marzo 1996, IIERAL.
- MELLER, P. (1979)
"Enfoques sobre la demanda de trabajo: Relevancia para América Latina", en Estudios de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (1994)
"Argentina en Crecimiento 1994-1996".
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES (1997)
"Cuadernos de Economía nro 25".
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES (1997)
"Cuadernos de Economía nro 29". " Está en marcha el Plan provincial de generación de empleo para familias sin trabajo".
- MINISTERIO DEL INTERIOR (1995)
"Bono para la creación de Empleo Privado" (BOCEP). Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1991)
"Programa de Emergencia Ocupacional. Criterios para la Selección de Aspirantes", Proyecto Gob. Arg./PUT/OIT ARG/90/007
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1993)
Subsecretaría de Empleo. "Programa Intensivo de Trabajo" (PIT), Buenos Aires, noviembre de 1993.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1993)
"Acciones significativas desarrolladas en el año 1993" (primer semestre).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994a)
"Evolución y Características de los Contratos bajo Modalidades Promovidas en el Sector Privado: 1992-1993". Proyecto Gob-Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009. Informe Nro. 17.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994b)
"Boletín Nro. 1". Año 1. 1era. quincena mayo de 1994.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994c)
"Boletín Nro. 2". Año 1, 2da. quincena mayo de 1994
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994d)
"Programas Fomento del Empleo. Primer Balace de Gestión".
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994e)
"Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Montos Asignados a los Programas Intensivos de Trabajo (PIT)", Coordinación de Estudios e Informaciones Laborales.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995)
"Análisis de la distribución del Seguro de Desempleo". Dirección Nacional de Empleo, Observatorio del Mercado Laboral Argentino.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996)
"Estado de Ejecución de los Proyectos. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva", febrero 1996.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1997)
"Estado de Ejecución de los Proyectos. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva", febrero 1997.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1998)
"Evaluación Ex-Post de los proyectos Financiados por el programa Trabajar II. Preparado por Lic. M. Vazquez
- MONTOYA S. y NAVARRO L. (1996)
"La demanda de trabajo en argentina: Teoría, aplicación y evaluación de una política". En Estudios IERRAL. julio-setiembre 1996
- MONTUSCHI, L. (1994)
"Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo del pleno empleo", en Económica, año XL, Nro. 2. 1994. CEMA-CONICET
- MONTUSCHI, L. (1995)
"El empleo en la Argentina". Trabajo presentado para el Premio "Raul Floreal Matera" al mejor trabajo de investigación científica. convocatoria 1995
- 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.
- MONZA, A. (1994)
"Reducción de la jornada de trabajo y creación de empleo. Algunas reflexiones para el caso argentino". En La situación del empleo en la Argentina de Fin de Siglo. seminario dictado en el IDES. octubre de 1994.
- MONZA, A. (1992)
"Reestructuración productiva y niveles de empleo: Algunas falacias difundidas en la interpretación del problema". En el 1er. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

- NICOLINI, J. y HOPEHAYN H. (1995)
"Optimal Unemployment Insurance". Conferencia sobre Mercados de Trabajo en América Latina", Banco Mundial, Instituto Torcuato Di Tella, 6 y 7 de julio de 1995.
- OCDE (1992)
"Employment Outlook", OCDE. Paris. julio 1992.
- OCDE (1993) (a)
"Employment Outlook", OCDE. Paris. julio 1993.
- OCDE (1993) (b)
"La evaluación de programas de empleo y medidas sociales. Estado actual de una cuestión compleja". Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid 1993.
- OCDE (1995)
"Employment Outlook", 1995.
- OCDE (1996)
"Employment Outlook", 1996.
- OIT (1997)
"El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ONU (1984)
"Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas".
- PESINO, C. (1995)
"The Labor Market during the Transition in Argentina". Conferencia sobre Mercados de Trabajo en América Latina". Banco Mundial, Instituto Torcuato Di Tella, 6 y 7 de julio de 1995.
- PRONATASS (1990)
"Recomendaciones sobre políticas de Empleo", Programa Nacional de Asistencia Técnica para la administración de los Servicios Sociales en el República Argentina (Gob Arg./BIRF/BID). diciembre de 1990.
- Proyecto Gobierno Argentino /PNUD/OIT (1993)
"Costo laboral y competitividad internacional. Aspectos metodológicos de medición". Informe N 13. Diciembre de 1993.
- Proyecto Joven (1997)
"Estado de ejecución del Proyecto Joven a mayo de 1997". MTSS.
- ROZEMBERG R. y GOLDIN P. (1994)
"El Nuevo Mapa Laboral de la Industria Argentina". Mimeo. Buenos Aires.
- SZRETTTER, H. (1992)
"Financiamiento del Fondo Nacional del Empleo". MTSS.

SAEZ, F. (1994)

"Relación entre formación y empleo evidencia comparada". En Revista de Trabajo. Nro. 1, marzo-abril 1994.

SANTANTONIO, S. (1994)

"Las políticas de Flexibilización laboral: Los resultados del impulso estatal", Trabajo Nro. 20, presentado en el Segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) del 23 al 26 de agosto de 1994.

SANTANTONIO, S. (1996)

"Políticas de empleo en la Argentina (1991-1994)", Informe de Avance, Beca de Incienciación, PIETTE DEL CONICET.

SANTANTONIO S. y TAVILLA P. (1994)

"Flexibilización laboral, empleo y competitividad internacional: aportes para debatir el caso argentino". PIETTE del CONICET, Informes de Becarios Nro. 1, enero 1995.

STANCKIEWICKS, F. (1995)

"La mesure de l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi". Travail et Emploi, Nro. 64, 1995

TRIPPIER, P. (1995)

"Del trabajo al empleo. Ensayo de sociología de la sociología del trabajo", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.

TURNER, P. (1985)

"After the Community Programme. Results of the first follow-up survey", en "Employment Gazette" Londres, enero de 1985.

VERNIES, J. (1994)

"L'insertion professionnelle: le moyen terme ne confirme pas toujours le court terme". Bilan Formation Emploi, INSEE, 1994.

VINEY, X. (1995)

"L'insertion des jeunes sur le marché du travail: les pièges d'une analyse statique et quelques réponses fournies par l'étude des cheminements professionnels". Formation Emploi, 1983.

WALWEI, U. (1995)

"Instrumentos de la Política de Empleo en la Unión Europea". Fundación Friedrich Ebert

CUADROS ANEXOS

OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje del PBI

Cuadro 1

En %

	1996-97 PROMEDIO	1993-94 PROMEDIO	VARIACION
Servicios Públicos de Empleo y Administración	0,15	0,15	- 2,4
Programas de Capacitación	0,24	0,25	- 3,9
Trainings para desocupados adultos	0,19	0,22	- 11,3
Trainings para ocupados adultos	0,05	0,07	- 35,0
Programas para Jóvenes	0,13	0,12	6,4
Medidas para jóvenes desocupados	0,06	0,08	- 23,9
Medidas para jóvenes en general	0,07	0,06	5,6
Subsidios al empleo	0,25	0,20	24,8
Subsidios al empleo en el sector privado	0,07	0,07	- 8,0
Apoyo a microemprendimientos	0,02	0,03	- 45,3
Creación directa de empleo	0,16	0,12	28,5
Programas para discapacitados	0,14	0,13	14,0
Seguro de Desempleo	1,46	1,74	- 16,0
Jubilación anticipada	0,18	0,30	- 40,0
Políticas activas	0,90	0,86	4,6
Políticas Pasivas	1,64	2,04	- 19,5
TOTAL	2,54	2,90	- 12,3

Fuente: Employment Outlook, 1997

ses pertenecientes a la OCDE
tos en programas de empleo como porcent
adro 2

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	España		Suecia		Suiza		Reino Unido		Estados Unidos	
servicios Públicos de Empleo y Administración	0,09	0,11	0,25	0,25	0,11	0,11	0,2	0,22	0,07	0,08
Programas de Capacitación	0,35	0,12	0,51	1,09	0,08	0,06	0,1	0,16	0,04	0,04
Programas para desocupados adultos	0,26	0,09	0,5	1,04	0,08	0,06	0,09	0,16	0,04	0,04
Programas para ocupados adultos	0,09	0,03	0,02	1,04	0	0	0,01	0	0	0
Programas para Jóvenes	0,08	0,1	0,11	0,04	0	0	0,12	0,15	0,03	0,04
Programas para jóvenes desocupados	0,08	0,1	0,11	0,32	0	0	0	0	0,03	0,04
Programas para jóvenes en general	0	0	0	0,32	0	0	0,12	0,15	0	0
Subsidios al empleo	0,14	0,19	0,67	0	0,17	0,01	0,02	0,04	0,01	0,01
Subsidios al empleo en el sector privado	0,08	0,09	0,17	0,56	0,01	0	0	0	0	0
Programas a microemprendimientos	0,01	0,05	0,07	0,17	0	0	0,01	0,01	0	0
Programas de inserción directa de empleo	0,05	0,06	0,43	0,04	0,16	0,01	0,01	0,03	0	0,01
Programas para discapacitados	0,01	0,01	0,71	0,35	0,2	0,2	0,03	0,03	0,04	0,04
Programa de Desempleo	2,14	3,45	2,27	0,86	1,29	1,65	1,33	1,63	0,34	0,59
Desempleo anticipado	0	0	0	2,65	0	0	0	0	0	0
Políticas activas	0,67	0,53	2,27	2,27	0,56	0,38	0,47	0,6	0,19	0,21
Políticas Pasivas	2,14	3,45	2,27	3,51	1,29	1,65	1,33	1,63	0,34	0,59
TOTAL	2,81	3,98	4,54	5,78	1,85	2,03	1,8	2,23	0,53	0,8

Source: Employment Outlook, 1997

Países pertenecientes a la OCDE
 Gastos en programas de empleo como porcent
 Cuadro 2

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Nueva Zelanda		Noruega		Polonia		Portugal	
Servicios Públicos de Empleo y Administración	0,13	0,14	0,17	0,17	0,02	0,02	0,11	0,1
Programas de Capacitación	0,33	0,55	0,19	0,33	0,02	0,03	0,38	0,26
Entrenamientos para desocupados adultos	0,33	0,55	0,19	0,33	0,02	0,03	0,06	0,04
Entrenamientos para ocupados adultos	0	0	0	0	0	0	0,32	0,22
Programas para Jóvenes	0,09	0,05	0,06	0,11	0,1	0,09	0,36	0,35
Medidas para jóvenes desocupados	0,02	0,02	0,06	0,11	0,03	0	0,16	0,22
Medidas para jóvenes en general	0,08	0,03	0	0	0,06	0,08	0,2	0,13
Subsidios al empleo	0,13	0,24	0,16	0,33	0,16	0,2	0,12	0,1
Subsidios al empleo en el sector privado	0,09	0,13	0,06	0,07	0,08	0,1	0,07	0
Apoyo a microemprendimientos	0,01	0,06	0	0	0,02	0,02	0,01	0,08
Creación directa de empleo	0,03	0,05	0,1	0,25	0,07	0,08	0,03	0,02
Programas para discapacitados	0,03	0,05	0,62	0,21	0,01	0,05	0,07	0,05
Seguro de Desempleo	1,16	2,07	0,93	1,49	1,77	1,72	0,88	0,82
Indemnización anticipada	0	0	0	0	0,05	0,15	0,13	0,11
Políticas activas	0,71	1,03	1,2	1,15	0,31	0,39	1,04	0,86
Políticas Pasivas	1,16	2,07	0,93	1,49	1,82	1,87	1,01	0,93
TOTAL	1,87	3,1	2,13	2,64	2,13	2,26	2,05	1,79

fuente: Employment Outlook, 1997

es pertenecientes a la OCDE
 tos en programas de empleo como porcent
 dro 2

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Italia		Japón		Luxemburgo		Netherland	
servicios Públicos de Empleo y Administración	0,08	0,08	0,03	0,03	0,03	0,03	0,36	0,37
Programas de Capacitación	0,02	0	0,03	0,03	0,01	0,03	0,12	0,26
Programas para desocupados adultos	0,02	0	0,03	0,03	0,01	0,03	0,12	0,26
Programas para ocupados adultos	0	0	0	0	0	0	0	0
Programas para Jóvenes	0,83	0,61	0	0	0,13	0,07	0,09	0,08
Programas para jóvenes desocupados	0,28	0,3	0	0	0,06	0,04	0,07	0,03
Programas para jóvenes en general	0,55	0,32	0	0	0,07	0,03	0,03	0,04
Subsidios al empleo	0		0,06	0,03	0,05	0,01	0,26	0,08
Subsidios al empleo en el sector privado	0		0,06	0,03	0,05	0,01	0,13	0,02
Programas de apoyo a microemprendimientos	0		0		0	0	0	0
Creación directa de empleo	0		0		0	0	0,13	0,06
Programas para discapacitados	0		0		0,04	0,04	0,54	0,61
Programas de Seguro de Desempleo	0,71	0,6	0,39	0,26	0,4	0,28	3,41	3,02
Formación anticipada	0,32	0,28	0		0,25	0,42	0	0
Políticas activas	0,93	0,69	0,12	0,09	0,26	0,18	1,37	1,4
Políticas Pasivas	1,03	0,88	0,39	0,26	0,65	0,7	3,41	3,02
TOTAL	1,96	1,57	0,51	0,35	0,91	0,88	4,78	4,42

Source: Employment Outlook, 1997

países pertenecientes a la OCDE
 gastos en programas de empleo como porcent
 cuadro 2

en %

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Alemania		Grecia		Hungria		Irlanda	
Servicios Públicos de Empleo y Administración	0,24	0,25	0,13	0,12	0,13	0,15	0,25	0,3
Programas de Capacitación	0,45	0,56	0,09	0,12	0,13	0,15	0,23	0,24
Trainings para desocupados adultos	0,45	0,53	0,01	0,03	0,13	0,14	0,14	0,15
Trainings para ocupados adultos	0	0,03	0,08	0,09	0	0	0,08	0,1
Programas para Jóvenes	0,07	0,07	0,03	0,03	0	0	0,25	0,3
Medidas para jóvenes desocupados	0,06	0,06	0	0	0	0	0,12	0,13
Medidas para jóvenes en general	0,01	0,01	0,03	0,03	0	0	0,13	0,17
Subsidios al empleo	0,4	0,47	0,07	0,09	0,17	0,31	0,93	0,32
Subsidios al empleo en el sector privado	0,07	0,07	0,05	0,07	0,06	0,14	0,25	0,06
Apoyo a microemprendimientos	0,03	0	0,01	0,03	0	0,08	0,02	0,02
Creación directa de empleo	0,3	0,4	0	0	0,11	0,09	0,67	0,24
Programas para discapacitados	0,27	0,28	0	0,01	0	0	0,08	0,15
Seguro de Desempleo	2,37	1,99	0,44	0,43	0,72	2,15	2,42	2,79
Rehabilitación anticipada	0	0,59	0		0,19	0,05	0,14	0,1
Políticas activas	1,43	1,63	0,32	0,37	0,43	0,61	1,74	1,31
Políticas Pasivas	2,37	2,58	0,44	0,43	0,91	2,2	2,56	2,89
TOTAL	3,8	4,21	0,76	0,8	1,34	2,81	4,3	4,2

fuente: Employment Outlook, 1997

es pertenecientes a la OCDE
 tos en programas de empleo como po
 dro 2

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Rep.Checa		Dinamarca		Finlandia		Francia	
servicios Públicos de Empleo y Administración	0,1	0,1	0,12	0,1	0,16	0,17	0,15	0,14
Programas de Capacitación	0,01	0,01	1,15	0,48	0,57	0,48	0,38	0,38
Programas para desocupados adultos	0,01	0,01	0,75	0,38	0,56	0,48	0,34	0,32
Programas para ocupados adultos			0,39	0,11	0,01	0	0,04	0,06
Programas para Jóvenes	0,01	0,03	0,15	0,37	0,23	0,11	0,25	0,26
Programas para jóvenes desocupados	0,01	0,03	0,15	0,37	0,12	0,05	0,09	0,08
Programas para jóvenes en general			0	0	0,11	0,06	0,17	0,17
Subsidios al empleo	0,02	0,04	0,4	0,5	0,66	0,79	0,42	0,2
Subsidios al empleo en el sector privado	0,01	0,02	0,03	0,06	0,08	0,16	0,16	0,07
Programas de apoyo a microemprendimientos		0,01	0,08	0,11	0,03	0,06	0,04	0,02
Creación directa de empleo	0,01	0,02	0,29	0,33	0,55	0,58	0,22	0,11
Programas para discapacitados		0,01	0,44	0,52	0,12	0,17	0,09	0,08
Programa de Desempleo	0,15	0,16	2,55	4,09	3,33	4,5	1,43	1,61
Formación anticipada			1,81	1,4	0,42	0,48	0,36	0,4
Programas activas	0,14	0,19	2,26	1,97	1,74	1,72	1,29	1,06
Programas Pasivas	0,15	0,16	4,36	5,49	3,75	4,98	1,79	2,01
TOTAL	0,29	0,35	6,62	7,46	5,49	6,7	3,08	3,07

Source: Employment Outlook, 1997

Países pertenecientes a la OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje del PBI

Cuadro 2

En %

	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Australia		Austria		Bélgica		Canadá	
Servicios Públicos de Empleo y Administración	0,24	0,24	0,14	0,12	0,22	0,19	0,2	0,23
Programas de Capacitación	0,15	0,17	0,13	0,1	0,28	0,24	0,21	0,31
Trainings para desocupados adultos	0,14	0,16	0,13	0,1	0,16	0,13	0,21	0,3
Trainings para ocupados adultos	0,01	0,01			0,12	0,1	0	0,01
Programas para Jóvenes	0,06	0,09	0,01	0,01	0,08	0	0,03	0,02
Medidas para jóvenes desocupados	0,03	0,05	0,01	0,01			0,01	0,01
Medidas para jóvenes en general	0,03	0,04			0,08		0,02	0,02
Subsidios al empleo	0,31	0,21	0,05	0,04	0,68	0,63	0,08	0,08
Subsidios al empleo en el sector privado	0,06	0,1	0,02	0,03	0,11	0,07	0,02	0,01
Apoyo a microempresarios	0,03	0,01					0,04	0,02
Creación directa de empleo	0,22	0,1	0,03	0,01	0,57	0,57	0,03	0,06
Programas para discapacitados	0,07	0,05	0,05	0,06	0,14	0,15	0,03	0,03
Seguro de Desempleo	1,29	1,84	1,31	1,34	2,14	2,13	1,31	1,96
Jubilación anticipada			0,13	0,1	0,67	0,73	0,01	0,01
Políticas activas	0,83	0,76	0,38	0,33	1,4	1,21	0,55	0,67
Políticas Pasivas	1,29	1,84	1,44	1,44	2,81	2,86	1,32	1,97
TOTAL	2,12	2,6	1,82	1,77	4,21	4,07	1,87	2,64

Fuente: *Employment Outlook, 1997*

OCDE

Participación de los gastos de los programas de empleo sobre el total

Cuadro 3

En %

	1996-97	1993-94	
	PROMEDIO	PROMEDIO	VARIACION
Servicios Públicos de Empleo y Administración	7,96	7,00	14%
Programas de Capacitación	8,48	7,96	7%
Trainings para desocupados adultos	6,76	6,55	3%
Trainings para ocupados adultos	1,72	2,08	-18%
Programas para Jóvenes	5,70	5,35	6%
Medidas para jóvenes desocupados	2,56	3,15	-19%
Medidas para jóvenes en general	3,16	2,62	21%
Subsidios al empleo	8,52	6,43	32%
Subsidios al empleo en el sector privado	3,15	2,76	14%
Apoyo a microemprendimientos	0,54	1,04	-48%
Creación directa de empleo	4,72	3,35	41%
Programas para discapacitados	4,72	3,68	28%
Seguro de Desempleo	59,00	60,98	-3%
Jubilación anticipada	5,61	8,21	-32%
Políticas activas	35,39	30,80	15%
Pólíticas Pasivas	64,61	69,20	-7%
TOTAL	100,00	100,00	

Fuente: Employment Outlook, 1997

OCDE

*Gastos en programas de empleo como
porcentaje de la oferta de trabajo*

Cuadro 4

En %

<i>Tipo de Programas</i>	1996-97 PROMEDIO
Programas de Capacitación	1,50
Trainings para desocupados adultos	1,18
Trainings para ocupados adultos	0,31
Programas para Jóvenes	1,22
Medidas para jóvenes desocupados	0,64
Medidas para jóvenes en general	0,59
Subsidios al empleo	1,12
Subsidios al empleo en el sector privado	0,47
Apoyo a microemprendimientos	0,07
Creación directa de empleo	0,60
Programas para discapacitados	0,45
Políticas activas	4,30
<i>Tasa de desocupación abierta (1996)</i>	6,7
<i>Políticas activas / desocupados</i>	50%

Fuente: Employment Outlook, 1997

...os pertenecientes a la OCDE

...istos en programas de empleo como
...centaje de la oferta de trabajo
...drio 5

...o de Programas	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	España		Suecia		Suiza		Reino Unido		Estados Unidos	
...gramas de Capacitación	0,8	0	3,4	3,7	1,6	1	1	1,1	0,7	0,7
...nings para desocupados adultos	0,5	0	2,8	3,1	1,5	1	0,9	1,1	0,7	0,7
...nings para ocupados adultos	0,3	0	0,6	0,6	0	0,1	0	0	0	0
...gramas para Jóvenes	0,3	0,3	2,5	3,2	0	0	1	0,7	0	0,9
...idas para jóvenes desocupados	0,3	0,3	2,5	3,2	0	0	0	0	0,4	0,8
...idas para jóvenes en general	0	0	0	0	0	0	1	0,6	0	0,1
...sidios al empleo	1,5	1,5	5,5	3,7	0,7	0,3	0,1	0,1	0	0,3
...sidios al empleo en el sector privado	0	0	1,5	1,3	0,1	0	0	0	0	0,3
...yo a microemprendimientos	0,1	0,3	0,4	0,2	0	0	0	0,1	0	0
...ción directa de empleo	1,3	1,1	3,6	2,2	0,5	0,2	0,1	0	0,1	0,1
...gramas para discapacitados	0,1	0,1	0,9	1,1			0,2	0,1	0	0,8
...íticas activas	2,7	1,9	12,3	11,7	2,3	1,3	2,3	2	0,7	2,7
...n de desocupación ableta (1996)	22,2		8		3,8		8,2		5,4	
...íticas activas / desocupados	12%		15,4%		61%		28%		13%	

...te: Employment Outlook, 1997

Países pertenecientes a la OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje de la oferta de trabajo

Cuadro 5

En %

<i>Tipo de Programas</i>	1996-97 Netherland	1993-94	1996-97 Nueva Zelandia	1993-94	1996-97 Polonia	1993-94	1996-97 Portugal	1993-94
Programas de Capacitación	1	1,5	5,2	2,2	0,5	0,4	3,7	1,4
Trainings para desocupados adultos	1	1,5	5,2	2,2	0,5	0,4	0,2	0,2
Trainings para ocupados adultos	0	0	0	0	0	0	3,5	1,2
Programas para Jóvenes	0,8	0,8	0,3	0,4	1,9	1,9	2,1	2,7
Medidas para jóvenes desocupados	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0	1,2	1,5
Medidas para jóvenes en general	0,5	0,6	0,3	0,3	1,7	1,8	0,9	1,1
Subsidios al empleo	0,3	0,4	2,7	2,7	1,6	1,2	0,8	0,4
Subsidios al empleo en el sector privado	0,2	0,2	1,4	1,4	0,8	0,8	0,1	0
Apoyo a microemprendimientos	0	0	0,2	0,2	0	0	0,2	0,2
Creación directa de empleo	0,2	0,2	1,2	1,1	0,7	0,4	0,5	0,1
Programas para discapacitados	0,1	0,1	1,5	1,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Políticas activas	2,2	2,8	9,7	6,8	4,1	3,7	6,8	4,7
<i>Tasa de desocupación abierta (1996)</i>	6,4		6,1		12,2		7,5	
<i>Políticas activas / desocupados</i>	34%		159%		34%		91%	

Fuente: Employment Outlook, 1997

Países pertenecientes a la OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje de la oferta de trabajo

Cuadro 5

En %

<i>Tipo de Programas</i>	<i>1996-97 1993-94</i>		<i>1996-97 1993-94</i>		<i>1996-97 1993-94</i>		<i>1996-97 1993-94</i>	
	<i>Grecia</i>		<i>Hungria</i>		<i>Irlanda</i>		<i>Italia</i>	
<i>Programas de Capacitación</i>	1,4	1,3	0,8	1	4,1	4,5		
<i>Trainings para desocupados adultos</i>	0,1	0,2	0,7	1	1,6	1,6		
<i>Trainings para ocupados adultos</i>	1,3	1,1	0,1	0,1	2,5	2,9		
<i>Programas para Jóvenes</i>	0,4	0,3	0	0	1,3	1,5	3,5	4,1
<i>Medidas para jóvenes desocupados</i>	0	0	0	0	0,7	0,9	1,5	1,5
<i>Medidas para jóvenes en general</i>	0,4	0,3	0	0	0,6	0,7	2	2,6
<i>Subsidios al empleo</i>	0,6	0,7	2,7	2,8	6,2	1,6	0,3	
<i>Subsidios al empleo en el sector privado</i>	0,5	0,6	0,8	2,2	2,4	0,2	0,2	
<i>Apoyo a microemprendimientos</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1		
<i>Creación directa de empleo</i>	0	0	1,9	0,4	3,7	1,3	0	
<i>Programas para discapacitados</i>	0	0	0	0	0,1	0,2		
<i>Políticas activas</i>	2,4	2,3	3,5	3,8	11,7	7,8	3,8	4,1
<i>Tasa de desocupación abierta (1996)</i>	0		9,8		11,9		12,2	
<i>Políticas activas / desocupados</i>			36%		98%		31%	

Fuente: Employment Outlook, 1997

Paises pertenecientes a la OCDE

Gastos en programas de empleo como porcentaje de la oferta de trabajo

Cuadro 5

En %

<i>Tipo de Programas</i>	<i>1996-97</i> <i>Dinamarca</i>	<i>1993-94</i>	<i>1996-97</i> <i>Finlandia</i>	<i>1993-94</i>	<i>1996-97</i> <i>Francia</i>	<i>1993-94</i>	<i>1996-97</i> <i>Alemania</i>	<i>1993-94</i>
<i>Programas de Capacitación</i>	13,9	11,2	4,7	2,8	3,5	3,7	1,6	1,9
<i>Trainings para desocupados adultos</i>	4,6	3	4,7	2,8	2,8	3	1,6	1,6
<i>Trainings para ocupados adultos</i>	9,3	8,2	0	0	0,7	0,7	0	0,3
<i>Programas para Jóvenes</i>	1,7	1,9	2,4	1,5	2,8	3,2	0,7	0,6
<i>Medidas para jóvenes desocupados</i>	1,7	1,9	1,6	0,8	1	1,1	0,4	0,4
<i>Medidas para jóvenes en general</i>	0	0	0,9	0,7	1,9	2,1	0,3	0,2
<i>Subsidios al empleo</i>	1,2	2,8	4,6	4,9	4,4	2,3	1,4	1,1
<i>Subsidios al empleo en el sector privado</i>	0,3	0,4	1,1	1,3	2,3	0,9	0,2	0,1
<i>Apoyo a microemprendimientos</i>	0,1	0,2	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1
<i>Creación directa de empleo</i>	0,8	2,2	3,4	3,1	1,8	1,2	1	1
<i>Programas para discapacitados</i>	2,9	2,7	0,7	0,7	0,4	0,2	0,3	0,2
<i>Políticas activas</i>	19,7	18,6	12,4	9,9	11,1	9,4	4	3,8
<i>Tasa de desocupación abierta (1996)</i>	6		15,7		12,4		9	
<i>Políticas activas / desocupados</i>	328%		79%		90%		44%	

Fuente: Employment Outlook, 1997

países pertenecientes a la OCDE

gastos en programas de empleo como

porcentaje de la oferta de trabajo

Cuadro 5

en %

Tipo de Programas	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94	1996-97	1993-94
	Australia		Bélgica		Canada		Rep.Checa	
Programas de Capacitación	4,8	3,5	9,2	7,9	1,9	2,7	0,2	0,2
Trainings para desocupados adultos	4,2	3,5	3	1,9	1,9	2,6	0,2	0,2
Trainings para ocupados adultos	0,6	0	6,2	6,1	0	0,2	0	0
Programas para Jóvenes	1,3	1,2	0,7	0	0,5	0,4	0,1	0,1
Medidas para jóvenes desocupados	0,4	0,3	0	0	0,2	0,1	0,1	0,1
Medidas para jóvenes en general	0,9	0,9	0,7	0	0,3	0,4	0	0
Subsidios al empleo	2,5	2,4	4,4	3,7	0,3	0,4	0,3	0,5
Subsidios al empleo en el sector privado	1,2	1,9	1,5	0,6	0	0,1	0,1	0,2
Apoyo a microemprendimientos	0,1	0	0	0	0,1	0	0	0,1
Creación directa de empleo	1,2	0,5	2,9	3	0,2	0,2	0,2	0,2
Programas para discapacitados	0,7	0,1				0		0
Políticas activas	9,3	7,2	14,3	11,6	2,7	3,5	0,6	0,8
Tasa de desocupación abierta (1996)	8,6		9,8		9,7		3,9	
Políticas activas / desocupados	108%		146%		28%		15%	

fuente: Employment Outlook, 1997

Distribución de los beneficiarios de los programas de empleo sobre el total
En %

Cuadro 6

Tipo de Programas	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994
	Australia		Bélgica		Canada		Rep. Checa	
Programas de Capacitación	51,6	48,6	64,3	68,1	70,4	77,1	33,3	25,0
Trainings para desocupados adultos	45,2	48,6	64,3	16,4	70,4	74,3	33,3	25,0
Trainings para ocupados adultos	6,5	-	21,0	52,6	-	5,7	-	-
Programas para Jóvenes	14,0	16,7	43,4	-	18,5	11,4	16,7	12,5
Medidas para jóvenes desocupados	4,3	4,2	4,9	-	7,4	2,9	16,7	12,5
Medidas para jóvenes en general	9,7	12,5	-	-	11,1	11,4	-	-
Subsidios al empleo	26,9	33,3	4,9	31,9	11,1	11,4	50,0	62,5
Subsidios al empleo en el sector privado	12,9	26,4	30,8	5,2	-	2,9	16,7	25,0
Apoyo a microemprendimientos	1,1	-	10,5	-	3,7	-	-	12,5
Creación directa de empleo	12,9	6,9	-	25,9	7,4	5,7	33,3	25,0
Programas para discapacitados	7,5	1,4	20,3	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
Políticas activas	100,0							

Fuente: *Employment Outlook, 1997*

Distribución de los beneficiarios de los programas de empleo sobre el total
En %

Cuadro 6

Tipo de Programas	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994
	Dinamarca		Finlandia		Francia		Alemania		Grecia	
Programas de Capacitación	70,6	60,2	37,9	28,3	31,5	39,4	40,0	50,0	58,3	56,5
Trainings para desocupados adultos	23,4	16,1	37,9	28,3	25,2	31,9	40,0	42,1	4,2	8,7
Trainings para ocupados adultos	47,2	44,1	-	-	6,3	7,4	-	7,9	54,2	47,8
Programas para Jóvenes	8,6	10,2	19,4	15,2	25,2	34,0	17,5	15,8	16,7	13,0
Medidas para jóvenes desocupados	8,6	10,2	12,9	8,1	9,0	11,7	10,0	10,5	-	-
Medidas para jóvenes en general	-	-	7,3	7,1	17,1	22,3	7,5	5,3	16,7	13,0
Subsidios al empleo	6,1	15,1	37,1	49,5	39,6	24,5	35,0	28,9	25,0	30,4
Subsidios al empleo en el sector privado	1,5	2,2	8,9	13,1	20,7	9,6	5,0	2,6	20,8	26,1
Apoyo a microemprendimientos	0,5	1,1	1,6	5,1	2,7	2,1	5,0	2,6	4,2	8,7
Creación directa de empleo	4,1	11,9	27,4	31,3	16,2	12,8	25,0	26,3	-	-
Programas para discapacitados	14,7	14,5	5,6	7,1	3,6	2,1	7,5	5,3	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Políticas activas</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Employment Outlook, 1997*

Distribución de los beneficiarios de los programas de empleo sobre el total
En %

Cuadro 6

Tipo de Programas	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994
	Hungria		Irlanda		Italia		Netherland	
Programas de Capacitación	22,9	26,3	35,0	57,7	-	-	45,5	53,6
Trainings para desocupados adultos	20,0	26,3	13,7	20,5	-	-	45,5	53,6
Trainings para ocupados adultos	2,9	2,6	21,4	37,2	-	-	-	-
Programas para Jóvenes	-	-	11,1	19,2	92,1	100,0	36,4	28,6
Medidas para jóvenes desocupados	-	-	6,0	11,5	39,5	36,6	13,6	7,1
Medidas para jóvenes en general	-	-	5,1	9,0	52,6	63,4	22,7	21,4
Subsidios al empleo	77,1	73,7	53,0	20,5	7,9	-	13,6	14,3
Subsidios al empleo en el sector privado	22,9	57,9	20,5	2,6	5,3	-	9,1	7,1
Apoyo a microempresarios	2,9	2,6	0,9	1,3	-	-	-	-
Creación directa de empleo	54,3	10,5	31,6	16,7	-	-	9,1	7,1
Programas para discapacitados	-	-	0,9	2,6	-	-	4,5	3,6
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-
Políticas activas	100,0							

Fuente: Employment Outlook, 1997

Distribución de los beneficiarios de los programas de empleo sobre el total
En %

Cuadro 6

Tipo de Programas	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994
	Nueva Zelandia		Polonia		Portugal		España	
Programas de Capacitación	-	32,4	-	10,8	-	29,8	-	-
Trainings para desocupados adultos	53,6	32,4	12,2	10,8	2,9	4,3	18,5	-
Trainings para ocupados adultos	-	-	-	-	51,5	25,5	11,1	-
Programas para Jóvenes	3,1	5,9	46,3	51,4	30,9	57,4	11,1	15,8
Medidas para jóvenes desocupados	1,0	1,5	4,9	-	17,6	31,9	11,1	15,8
Medidas para jóvenes en general	3,1	4,4	41,5	48,6	13,2	23,4	-	-
Subsidios al empleo	27,8	39,7	39,0	32,4	11,8	8,5	55,6	78,9
Subsidios al empleo en el sector privado	14,4	20,6	19,5	21,6	1,5	-	-	-
Apoyo a microemprendimientos	2,1	2,9	-	-	2,9	4,3	3,7	15,8
Creación directa de empleo	12,4	16,2	17,1	10,8	7,4	2,1	48,1	57,9
Programas para discapacitados	15,5	22,1	2,4	5,4	2,9	4,3	3,7	5,3
	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-
Políticas activas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Employment Outlook, 1997

Distribución de los beneficiarios de los programas de empleo sobre el total
En %

Cuadro 6

Tipo de Programas	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994	1996-97	1993-1994
	Suecia		Suiza		Reino Unido	
Programas de Capacitación	27,6	31,6	69,6	76,9	43,5	55,0
Trainings para desocupados adultos	22,8	26,5	65,2	76,9	39,1	55,0
Trainings para ocupados adultos	4,9	5,1	-	7,7	-	-
Programas para Jóvenes	20,3	27,4	-	-	43,5	35,0
Medidas para jóvenes desocupados	20,3	27,4	-	-	-	-
Medidas para jóvenes en general	-	-	-	-	43,5	30,0
Subsidios al empleo	44,7	31,6	30,4	23,1	4,3	5,0
Subsidios al empleo en el sector privado	12,2	11,1	4,3	-	-	-
Apoyo a microemprendimientos	3,3	1,7	-	-	-	5,0
Creación directa de empleo	29,3	18,8	21,7	15,4	4,3	-
Programas para descapacitados	7,3	9,4	-	-	8,7	5,0
-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-
Políticas activas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Employment Outlook, 1997

Productividad Global del Trabajo

Cuadro 7

	1991	1992	1993	1994	1995	Acumulado 92 - 95
PIB a precios mdo. (\$ 1986)	10180,3	11228,8	11930,7	12947,7	12336,4	21%
Población total	32.245.467	32.719.475	33.290.452	33.688.498	34.183.719	6%
P.E.A. (Nro. Personas)	12.736.959	13.087.790	13.695.186	13.795.440	14.357.162	13%
Empleo	11.911.700	12.188.005	12.367.168	12.212.081	11.844.569	-1%
Tasa Crecimiento Productividad (población)	-	8,7	4,7	7,0	-6,1	14,3
Tasa Crecimiento Productividad (PEA)	-	7,3	1,5	7,7	-8,5	7,5
Tasa Crecimiento Productividad (Empleo)	-	7,8	4,7	9,9	-1,8	21,9

Fuentes:

- (1) Censo 1991 con tasa de crecimiento anual de 14,7 por mil
- (2) EFH - INDEC
- (3) Población total con Promedio ondas mayo y octubre
- (4) Datos de PIB son de la Secretaría de Programación Económica

tas específicas de actividad según sexo y edad

Hoja 8

Sexo y Grupos de Edad	1991			1995			1991-1995	
	JUNIO	OCTUBRE	PROMEDIO	MAYO	OCTUBRE	PROMEDIO	VARIACION PROMEDIO ANUAL	VARIACION ACUMULADA
TOTAL	39,5	39,5	39,5	42,6	41,4	42	1,55%	6%
Menores de 25 años	17,8	18,1	17,95	21,8	21,2	21,5	4,61%	20%
25 a 49 años	73,5	73,8	73,65	77,4	76,7	77,05	1,13%	5%
50 a 59 años	60,3	59,2	59,75	65,7	66,4	66,05	2,54%	11%
60 y más años	18,4	18,1	18,25	17,5	17,3	17,4	-1,19%	-5%
VARONES	52,7	52,9	52,8	54,2	54,2	54,2	0,66%	3%
Menores de 25 años	21,9	22,1	22	25,7	25,6	25,65	3,91%	17%
25 a 49 años	96	96,2	96,1	96,6	96,3	96,45	0,09%	0%
50 a 59 años	87,4	87,1	87,25	89,6	89,2	89,4	0,61%	2%
60 y más años	31	33,2	32,1	29,8	29,5	29,65	-1,97%	-8%
MUJERES	27,7	27,7	27,7	32,3	31,7	32	3,67%	16%
Menores de 25 años	13,8	14,1	13,95	18	16,6	17,3	5,53%	24%
25 a 49 años	53	53,3	53,15	59,9	59,1	59,5	2,86%	12%
50 a 59 años	36,4	35	35,7	44,7	45,9	45,3	6,13%	27%
60 y más años	9,4	8,9	9,15	9,2	8,6	8,9	-0,69%	-3%

Población Urbana Total, PEA, Ocupados y Desocupados
Tasas de Variación anual

Cuadro 9

PERIODOS	POBLACION URBANA	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA		
		TOTAL	OCUPADOS	DESOCUPADOS
1981	23.125	8.737	8.304	433
1982	23.589	8.951	8.446	505
1983	24.062	8.969	8.502	467
1984	24.545	9.170	8.705	465
1985	25.079	9.428	8.814	614
1986	25.561	9.743	9.154	589
1987	26.052	10.042	9.419	623
1988	26.597	10.267	9.596	671
1989	27.131	10.539	9.695	844
1990	27.675	10.562	9.797	785
VAR 1981-1990	20%	21%	18%	81%
VAR ANUAL	2,02%	2,15%	1,85%	6,83%
1991	28.254	10.966	10.223	744
1992	28.797	11.304	10.498	806
1993	29.375	11.725	10.633	1.092
1994	29.964	11.936	10.609	1.327
1995	30.565	12.393	10.328	2.065
VAR 1991-1995	8%	13%	1%	178%
VAR ANUAL	1,98%	3,11%	0,26%	29,07%

Fuente: MTSS. Boletín de Estadísticas Laborales (1996)

Tasas de Desocupación Abierta y Desempleo Oculto

Cuadro 10

PERIODOS	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	TASA DE DESEMPLEO OCULTO	TASA DE DESEMPLEO TOTAL
1980	2.6	9.9	12.5
1981	4.8	9.8	14.6
1982	5.3	9.5	14.8
1983	4.7	11.6	16.3
1984	4.6	11	15.6
1985	6.1	10.2	16.3
1986	5.6	8.8	14.4
1987	5.9	7.7	13.6
1988	6.3	7.6	13.9
1989	7.6	6.5	14.1
1990	7.5	7.9	15.4
1991	6.5	7.0	13.5
1992	7.0	5.8	12.8
1993	9.6	3.2	12.8
1994	11.5	3.6	15.1
1995	17.5	1.2	18.7

Fuente: MTSS. Boletín de Estadísticas Laborales (1996)

Tasas específicas de actividad según sexo y nivel de instrucción

(1991-1995)

Cuadro 11

SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCION	1991			1995			VARIACION PROMEDIO ANUAL
	JUNIO	OCTUBRE	PROMEDIO	MAYO	OCTUBRE	PROMEDIO	
TOTAL	39,5	39,5	39,5	42,6	41,4	42,0	1,55%
Bajo	12,7	12,5	12,6	12,7	11,9	12,3	-0,60%
Medio	47,8	48,7	48,3	50,4	50,7	50,6	1,17%
Alto	67,4	69,1	68,3	69,8	70,1	70,0	0,62%
VARONES	52,7	52,9	52,8	54,2	54,2	54,2	0,66%
Bajo	17,9	17,5	17,7	16,5	15,9	16,2	-2,19%
Medio	67,3	68,9	68,1	68,5	68,9	68,7	0,22%
Alto	81,7	84,1	82,9	81,5	82,6	82,1	-0,26%
MUJERES	27,7	27,7	27,7	32,3	31,7	32,0	3,67%
Bajo	8,1	8,0	8,1	9,3	8,2	8,8	2,11%
Medio	29,0	29,3	29,2	32,9	32,5	32,7	2,91%
Alto	55,6	56,9	56,3	60,1	60,1	60,1	1,67%

Fuente: MTSS, Boletín de Estadísticas Laborales (1996)

*Composición de la población desocupada, según nivel de instrucción,
intensidad del desempleo y tipo de desempleo
(1991-1995)*

Cuadro 12

VARIABLES	1991			1995			1991-1995	
	JUNIO	OCTUBRE	PROMEDIO	MAYO	OCTUBRE	PROMEDIO	VARIACION PROMEDIO ANUAL	VARIACION ACUMULADA
NIVEL DE INSTRUCCION	100	100	100	100	100	100		
Bajo	13,7	12,2	12,95	11,4	11,4	11,4	-3,14%	-12%
Medio	55	52,8	53,9	54,9	56,3	55,6	0,78%	3%
Alto	31,3	34,9	33,1	33,8	32,3	33,05	-0,04%	0%
INTENSIDAD DEL DESEMPLEO	100	100	100	100	100	100		
Hasta 2 meses	41,9	48,8	45,35	42,3	36,8	39,55	-3,36%	-13%
Más de 2 meses hasta 6 meses	35,1	29,4	32,25	32,5	31,1	31,8	-0,35%	-1%
Más de 6 meses hasta 1 año	17,6	17	17,3	18	25,4	21,7	5,83%	25%
Más de un año	5,4	4,9	5,15	7,2	6,6	6,9	7,59%	34%
TIPO DE DESEMPLEO	100	100	100	100	100	100		
Con ocupación anterior	74,7	76,5	75,6	81,5	85,9	83,7	2,58%	11%
Nuevos trabajadores	25,3	23,5	24,4	18,5	14,1	16,3	-9,59%	-33%

tasas específicas de desocupación según sexo y edad

Sexo y Grupos de Edad	1991			1995			1991-1995	
	JUNIO	OCTUBRE	PROMEDIO	MAYO	OCTUBRE	PROMEDIO	VARIACION PROMEDIO ANUAL	VARIACION ACUMULADA
TOTAL	6,9	6,0	6,5	18,4	16,6	17,5	28,34%	171%
hombres de 25 años	15,5	13,1	14,3	34,5	29,0	31,8	22,07%	122%
25 a 49 años	4,7	4,2	4,5	13,4	12,5	13,0	30,61%	191%
50 a 59 años	4,8	3,9	4,4	14,5	14,1	14,3	34,65%	229%
60 y más años	5,2	2,8	4,0	16,4	15,4	15,9	41,20%	298%
MUCHACHOS	6,7	5,3	6,0	16,4	15,1	15,8	27,29%	163%
hombres de 25 años	14,7	11,7	13,2	31,2	27,1	29,2	21,90%	121%
25 a 49 años	4,5	3,7	4,1	10,8	10,6	10,7	27,10%	161%
50 a 59 años	4,9	4,2	4,6	14,5	13,4	14,0	32,32%	207%
60 y más años	6,3	3,1	4,7	18,0	16,4	17,2	38,31%	266%
MUCHACHAS	7,3	6,9	7,1	22,0	18,9	20,5	30,27%	188%
mujeres de 25 años	16,7	15,1	15,9	39,2	32,1	35,7	22,37%	124%
25 a 49 años	4,9	5,1	5,0	17,3	15,3	16,3	34,37%	226%
50 a 59 años	4,8	3,1	4,0	14,6	15,4	15,0	39,60%	280%
60 y más años	2,4	2,5	2,5	12,8	12,8	12,8	51,19%	422%

Ejecución de las políticas de empleo (1993-1995)

Cuadro 14

TIPO DE PROGRAMA	PROGRAMA	1993		1994		1995	
		En miles de pesos	%	En miles de pesos	%	En miles de pesos	%
1. Servicios públicos de empleo, Administración	IMAGEN (PARP)					378	0
2. Formación Profesional		7.014	2	15.370	3	17.409	3
	Programas de Formación Profesional (MTSS)	7.014	2	15.370	3	17.031	3
	MICROEMPRESAS (PARP)					378	0
3. Destinado a los jóvenes		2.246	1	11.975	2	37.898	7
	JOVEN (PARP)	2.246	1	10.596	2	13.859	2
	PRONAPAS			1.379	0	21.442	4
	ASISTIR					2.597	0
4. Empleo subsidiado							
A Empleo subsidiado en el sector privado		4.885	1	47.542	8	58.721	10
	PEP Y PEP-PyME			21.000	4	16.765	3
	BOCEP	4.885	1	26.542	5	41.956	7
B. Creación directa de empleo		95.542	22	134.682	23	82.142	14
	PIT	95.542	22	118.445	20		
	PROAS					56.550	10
	PRENO					24.345	4
	PROCOPA			12.825	2		
	PRIDIS			1.124	0		
	PROEDIS			2.289	0	1.247	0
TOTAL POLITICAS ACTIVAS DEL PBI		109.687	25	209.569	36	196.548	34
		0,04%		0,07%		0,07%	
SEGURO DE DESEMPLEO DEL PBI		325.193	75	378.839	64	374.992	66
		0,13%		0,14%		0,13%	
TOTAL POLITICAS DE EMPLEO DEL PBI		434.880	100	588.408	100	571.540	100
		0,17%		0,21%		0,20%	

*Gastos de la APC Buenos Aires,
durante 1995*

Cuadro 15

CONCEPTO	MONTO
Personal	278.851
Papelería, folletería, formularios, et.	57.796
Gastos de Mailing	33.505
Gastos de graboverificación	32.000
Gastos Operativos	28.273
Total Gastos Corrientes	430.425
Equipamiento informático	68.965
Amoblamiento	39.540
Equipamiento complementario	10.097
Cenefa/Señalética	8.900
Total Gastos de Capital	127.502
TOTAL GASTADO	557.927

Fuente: MTSS

*Distribución del personal de las APC,
según localidad*

Cuadro 16

AGENCIAS	PERSONAL	%
Capital	22	52
Rosario	7	17
Salta	6	14
Santa Fe	3	7
Santiago del Estero	4	10
TOTAL	42	100

Fuente: MTSS

*Distribución del personal de las APC,
según tipo de contratación*

Cuadro 17

ORIGEN	PERSONAL	%
FNE	28	67
Provincia	11	26
MTSS	3	7
TOTAL	42	100

Fuente: MTSS

*Distribución del personal de las APC,
según nivel educativo alcanzado*

Cuadro 18

NIVEL EDUCACIONAL	PERSONAL	%
Primario	2	4
Secundario	9	16
Terciar./Univer. incompleto	14	25
Universitario	17	30
TOTAL	56	100

Fuente: MTSS

Programas de Formación Profesional ejecutados por el MTSS

Cuadro 31

INDICADORES	1993	1994	1995	1993-1995
MONTO EJECUTADO (en pesos)	7.013.584	15.369.507	17.030.686	39.413.777
NUMERO DE CURSOS	1.596	4.009	6.429	12.034
NUMERO DE BENEFICIARIOS	31.815	76.050	96.982	204.847
COSTO PROMEDIO POR BENEF	220	202	176	192
TIPO DE CONTRAPARTES				
Estado	96	84	78	258
Empresas	31	42	41	114
Sindicatos	38	36	39	113
ONG y Otros	24	78	71	173
Total	189	240	230	659
TIPO DE CONTRAPARTES EN %				
Estado	51	35	34	41
Empresas	16	18	18	17
Sindicatos	20	15	17	17
ONG y Otros	13	33	31	29
Total	100	100	100	100

Fuente: MTSS

*Programas de Formación Profesional ejecutados por el MTSS
Distribución regional 1993*

Cuadro 32

JURISDICCIONES	BENEFICIARIOS	%	MONTO EJECUTADO	%
CAPITAL FEDERAL	4.177	13	1.574.674	22
BUENOS AIRES	2.215	7	535.175	8
CATAMARCA	0	0	0	0
CORDOBA	2.962	9	258.316	4
CORRIENTES	50	0	0	0
CHACO	1.812	6	208.933	3
CHUBUT	0	0	0	0
ENTRE RIOS	2.459	8	0	0
FORMOSA	1.110	3	261.000	4
JUJUY	1.640	5	90.000	1
LA PAMPA	107	0	10.500	0
LA RIOJA	0	0	73.800	1
MENDOZA	4.515	14	1.027.035	15
MISIONES	2.304	7	444.430	6
NEUQUEN	1.437	5	133.800	2
RIO NEGRO	220	1	91.300	1
SALTA	559	2	124.780	2
SAN LUIS	0	0	0	0
SAN JUAN	775	2	155.096	2
SANTA CRUZ	0	0	0	0
SANTA FE	1.211	4	1.236.854	18
SANTIAGO DEL ESTERO	0	0	0	0
TIERRA EL FUEGO	320	1	69.803	1
TUCUMAN	532	2	174.407	2
NACION	3.410	11	543.622	8
TOTAL	31.815	100	7.013.584	100

Fuente: MTSS-Subsecretaria de Formación Profesional

*Programas de Formación Profesional ejecutados por el MTSS
Distribución regional 1994*

Cuadro 33

JURISDICCIONES	BENEFICIARIOS	%	CURSOS	%	MONTO EJECUTADO	%
CAPITAL FEDERAL	6.440	8	339	8	1.176.412	8
BUENOS AIRES	11.703	15	616	15	3.122.348	20
CATAMARCA	1.693	2	89	2	237.885	2
CORDOBA	4.463	6	235	6	502.107	3
CORRIENTES	600	1	32	1	104.647	1
CHACO	2.428	3	128	3	301.268	2
CHUBUT	85	0	4	0	36.000	0
ENTRE RIOS	2.484	3	131	3	265.766	2
FORMOSA	2.048	3	108	3	197.748	1
JUJUY	3.084	4	162	4	599.719	4
LA PAMPA	537	1	28	1	64.550	0
LA RIOJA	690	1	36	1	217.800	1
MENDOSA	5.047	7	266	7	545.490	4
MISIONES	2.952	4	155	4	503.342	3
NEUQUEN	1.791	2	94	2	238.528	2
RIO NEGRO	1.262	2	66	2	322.510	2
SALTA	5.859	8	314	8	663.165	4
SAN LUIS	447	1	24	1	184.446	1
SAN JUAN	506	1	27	1	180.350	1
SANTA CRUZ	45	0	3	0	15.123	0
SANTA FE	7.570	10	398	10	1.480.631	10
SANTIAGO DEL ESTERO	2.696	4	142	4	374.339	2
TIERRA EL FUEGO	260	0	14	0	119.839	1
TUCUMAN	2.061	3	108	3	360.382	2
NACION	9.299	12	489	12	3.555.053	23
TOTAL	76.050	100	4.008	100	15.369.507	100

Fuente: MTSS-Subsecretaría de Formación Profesional

*Programas de Formación Profesional ejecutados por el MTSS
Distribución regional 1995*

Cuadro 34

JURISDICCIONES	BENEFICIARIOS	%	MONTO EJECUTADO	%
TALLERES OCUPACIONALES	1325		814260	
CAPITAL FEDERAL	4.452	5	712.189	4
BUENOS AIRES	21.512	22	3.618.648	21
CATAMARCA	1.180	1	166.522	1
CORDOBA	4.752	5	771.046	5
CORRIENTES	560	1	90.000	1
CHACO	350	0	57.804	0
CHUBUT	0	0	0	0
ENTRE RIOS	685	1	108.582	1
FORMOSA	695	1	111.680	1
JUJUY	615	1	99.070	1
LA PAMPA	0	0	0	0
LA RIOJA	1.086	1	161.310	1
MENDOZA	3.533	4	545.371	3
MISIONES	3.104	3	514.534	3
NEUQUEN	1.306	1	215.292	1
RIO NEGRO	1.170	1	189.498	1
SALTA	1.965	2	337.976	2
SAN LUIS	352	0	153.817	1
SAN JUAN	925	1	59.320	0
SANTA CRUZ	384	0	62.815	0
SANTA FE	8.125	8	1.329.631	8
SANTIAGO DEL ESTERO	799	1	130.709	1
TIERRA EL FUEGO	941	1	154.000	1
TUCUMAN	2.105	2	344.426	2
NACION	36.386	38	6.282.186	37
TOTAL	96.982	100	17.030.686	100

Fuente: MTSS-Subsecretaria de Formación Profesional

Programas de Formación Profesional ejecutados por el MTSS
Distribución regional 1993-1995

Cuadro 35

JURISDICCIONES	BENEFICIARIOS	%	MONTO EJECUTADO	%
TALLERES OCUPACIONALES	1.325		814260	
CAPITAL FEDERAL	15.069	7	3.463.275	9
BUENOS AIRES	35.430	17	7.276.171	18
CATAMARCA	2.873	1	404.407	1
CORDOBA	12.177	6	1.531.469	4
CORRIENTES	1.210	1	194.647	0
CHACO	4.590	2	568.005	1
CHUBUT	85	0	36.000	0
ENTRE RIOS	5.628	3	374.348	1
FORMOSA	3.853	2	570.428	1
JUJUY	5.339	3	788.789	2
LA PAMPA	644	0	75.050	0
LA RIOJA	1.776	1	452.910	1
MENDOZA	13.095	6	2.117.896	5
MISIONES	8.360	4	1.462.306	4
NEUQUEN	4.534	2	587.620	1
RIO NEGRO	2.652	1	603.308	2
SALTA	8.383	4	1.125.921	3
SAN LUIS	799	0	338.263	1
SAN JUAN	2.206	1	394.766	1
SANTA CRUZ	429	0	77.938	0
SANTA FE	16.906	8	4.047.116	10
SANTIAGO DEL ESTERO	3.495	2	505.048	1
TIERRA EL FUEGO	1.521	1	343.642	1
TUCUMAN	4.693	2	879.215	2
NACION	49.095	24	10.380.861	26
TOTAL	204.847	100	39.413.777	100

Fuente: MTSS-Subsecretaría de Formación Profesional

Contratos de aprendizaje, año 1995

Características de los beneficiarios y de los sectores promovidos

Cuadro 36

Características	Beneficiarios	%
TOTAL	1867	100,00
Sexo		
Varones	667	35,73
Mujeres	1200	64,27
Grupos de edad		
De 14 a 16 años	77	4,12
De 17 a 19 años	574	30,74
De 20 a 22 años	761	40,76
De 23 a 25 años	454	24,32
Nivel de instrucción		
3 a 5 meses	866	46,38
6 a 8 meses	492	26,35
9 a 11 meses	42	2,25
12 a 14 meses	358	19,18
15 a 20 meses	11	0,59
21 a 24 meses	99	5,30
Rama de actividad		
Agricultura, ganadería y pesca	56	3,00
Industria manufacturera	65	3,48
Electricidad, gas y agua	40	2,14
Construcción	30	1,61
Hotelería, gastronomía y turismo	112	6,00
Transporte, almacén, y comunic.	117	6,27
Servicios financ. y empresariales	964	51,63
Servicios comunales y personales	444	23,78
Actividades no especificadas	39	2,09

Fuente: MTSS

Proyecto Joven

Síntesis ejecución primeros cinco llamados a licitación

Cuadro 37

	Prueba Piloto 21/10/93	Segundo Llamado 20/07/94	Tercer Llamado 31/03/95	Cuarto Llamado 7/09/95	Quinto Llamado 28/12/95	Total
CURSOS OFERTADOS	638	1.543	3.100	3.160	4.623	13.064
CURSOS ADJUDICADOS	114	472	497	1.093	1.308	3.484
BENEFICIARIOS	2.145	8.861	9.168	19.954	24.059	64.187
ICAP ADJUDICADAS	34	160	221	443	553	1.411
EMPRESAS ADJUDICADAS	351	1.669	1.682	3.749	5.344	12.795
COSTO TOTAL PROMEDIO POR BENEFICIARIO (en \$)	1.361	1.351	1.406	1.356	1.321	1.350
PRECIO PROMEDIO HORA DE CAPACITACION POR BENEFICIARIO (en \$)	4,90	5,00	4,98	4,97	4,56	4,82

Fuente: Proyecto Joven

Proyecto Joven

Distribucion regional de los cursos hasta el quinto llamado a licitacion

Cuadro 38

JURISDICCIONES	CURSOS	%	BENEFICIARIOS	%
CAPITAL FEDERAL	548	15,68	10.343	16,14
BUENOS AIRES	787	22,52	14.549	22,71
CATAMARCA	36	1,03	666	1,04
CORDOBA	172	4,92	3.120	4,87
CORRIENTES	71	2,03	1.207	1,88
CHACO	42	1,20	803	1,25
CHUBUT	33	0,94	601	0,94
ENTRE RIOS	67	1,92	1.194	1,86
FORMOSA	31	0,89	578	0,90
JUJUY	58	1,66	1.084	1,69
LA PAMPA	30	0,86	544	0,85
LA RIOJA	14	0,40	254	0,40
MENDOZA	420	12,02	7.718	12,05
MISIONES	105	3,01	1.833	2,86
NEUQUEN	71	2,03	1.339	2,09
RIO NEGRO	75	2,15	1.354	2,11
SALTA	128	3,66	2.236	3,49
SAN LUIS	31	0,89	564	0,88
SAN JUAN	49	1,40	905	1,41
SANTA CRUZ	1	0,03	18	0,03
SANTA FE	445	12,74	7.989	12,47
SANTIAGO DEL ESTERO	41	1,17	718	1,12
TIERRA EL FUEGO	6	0,17	113	0,18
TUCUMÁN	233	6,67	4.339	6,77
TOTAL	3494	100,00	64.069	100,00

Fuente: Proyecto Joven

Proyecto Joven

Características de los beneficiarios (hasta el tercer llamado de licitación)

Cuadro 39

Características	Beneficiarios	%
TOTAL	20.247	100
Sexo		
Varones	10.807	53.38
Mujeres	9.440	46.62
Grupos de edad		
De 16 a 19 años	8.315	41.07
De 20 a 24 años	6.114	30.20
De 25 a 29 años	2.461	12.15
De 30 a 34 años	1.410	6.96
35 años y más	1.947	9.62
Nivel de instrucción		
Sin instruc. y primario completo	3.562	17.59
Primario completo y secund. incomp.	14.884	73.51
Secundario completo	1.753	8.66
Condición de actividad		
Ocupado pleno	1.175	5.80
Subocupado	7.844	38.74
Desocupado	9.872	48.76
Con experiencia	7.541	37.25
Sin experiencia	2.331	11.51
Inactivo	1.356	6.70
Condición de pobreza (*)		
Estructurales	8.383	41.40
Pauperizados	7.250	35.81
Bajos ingresos	2.991	14.77
No pobres	247	1.22
No especificado	1.376	6.80

(*) Estructurales pertenecen a hogares con IBI pudiendo registrar ingresos por economía o por debajo de la línea de pobreza
 Pauperizados pertenecen a hogares sin IBI pero con ingresos que están por debajo de la línea de pobreza
 Bajos ingresos pertenecen a hogares sin IBI con ingresos que oscilan entre una y dos veces la línea de pobreza
 No pobres pertenecen a hogares sin IBI con ingresos que superan las dos veces la línea de pobreza

Fuente: Proyecto Joven

Programa de Empleo Privado (PEP)

Cantidad de puestos de trabajo generados en 1994

Cuadro 40

PROVINCIA	Puestos de Trabajo	%
CAPITAL FEDERAL		0
BUENOS AIRES	1.910	8
CATAMARCA	1.380	6
CORDOBA	7	0
CORRIENTES	133	1
CHACO	1.220	5
CHUBUT	418	2
ENTRE RIOS	124	0
FORMOSA	991	4
JUJUY	1.350	5
LA PAMPA	520	2
LA RIOJA	388	2
MENDOZA	1.733	7
MISIONES	3	0
NEUQUEN	381	2
RIO NEGRO	308	1
SALTA	2.099	8
SAN LUIS	577	2
SAN JUAN	0	0
SANTA CRUZ	113	0
SANTA FE	4.793	19
SANTIAGO DEL ESTERO	2.174	9
TIERRA EL FUEGO	230	1
TUCUMAN	3.952	16
TOTAL	24.804	100

Fuente: MTSS

Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)
Distribución provincial 1993-1995

Cuadro 41

PROVINCIA	CANTIDAD DE BONOS	%	MONTO DE LA EMISION (en pesos)	%
CORRIENTES	3089	58.92	33.752.592	46.00
CHACO	845	16.12	12.814.410	17,46
SANTIAGO DEL ESTERO	605	11,54	14.086.388	19,20
MISIONES	181	3,45	3.902.559	5,32
CATAMARCA	181	3,45	3.087.028	4,21
SAN JUAN	342	6,52	5.739.979	7,82
TOTAL	5243	100.00	73.382.956	100,00

Fuente: Secretaria de Asistencia para la Reforma Económica Provincial

Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)
Ejecución 1993-1995

Cuadro 42

SERIE	CANTIDAD DE BONOS	ACUMULADO BONOS	TOTAL EMISION	TOTAL ACUMULADO
1993	388		4.885.002	
1	27	27	338.562	338.562
2	173	200	2.208.820	2.547.382
3	143	343	1.652.404	4.199.786
4	45	388	685.216	4.885.002
1994	2.149		26.542.132	
5	23	411	259.221	5.144.223
6	38	449	421.262	5.565.485
7	159	608	1.741.512	7.306.997
8	189	797	1.972.133	9.279.130
9	177	974	2.109.036	11.388.166
10	172	1.146	1.863.478	13.251.644
11	224	1.370	2.663.081	15.914.725
12	294	1.664	3.035.958	18.950.683
13	65	1.729	891.265	19.841.948
14	164	1.893	1.921.797	21.763.745
15	248	2.141	3.224.676	24.988.421
16	396	2.537	6.438.713	31.427.134
1995	2.706		41.955.822	
17	202	2.739	2.848.173	34.275.307
18	128	2.867	1.660.180	35.935.487
19	217	3.084	3.737.859	39.673.346
20	681	3.765	9.456.250	49.129.596
21	442	4.207	6.770.040	55.899.636
22	292	4.499	6.605.336	62.504.972
23	671	5.170	9.356.063	71.861.035
24	73	5.243	1.521.921	73.382.956
TOTAL	5.243		73.382.956	

Fuente: Secretaria de Asistencia para la Reforma Económica Provincial

Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)
Actividades promovidas a través de microemprendimientos

Cuadro 43

ACTIVIDADES	CANTIDAD DE CASOS	%	VALOR DEL MICROEMPRES. (en pesos)	%
PRIMARIAS	71	6.41	752.988	6.36
INDUSTRIALES	162	14.62	1.302.959	11,00
SERVICIOS	465	41,97	5.240.919	44,25
CONSTRUCCION	71	6,41	766.204	6,47
ACT. COMERCIALES	339	30,60	3.779.941	31,92
TOTAL	1108	100.00	11.843.011	100,00

Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial

Contratos promovidos por la ley de empleo (1992-1995)

Cuadro 44

	MODALIDAD PROMOVIDA				TOTAL
	FOM.EMPLEO	NUEVA ACT.	PRAC.LAB.	TRAB.FORM.	
1992	3.309	8.565	1.807	775	14.456
1993	13.813	24.771	2.540	2.434	43.558
1994	22.539	36.579	3.040	3.572	65.730
1995	24.795	36.944	2.691	2.657	67.087
Total Acumulado	64.456	106.859	10.078	9.438	190.831

Fuente: SURL

Contratos promovidos por la ley de empleo
Acumulado 1994, discriminados por actividad

Cuadro 45

ACTIVIDAD	MODALIDAD PROMOVIDA				TOTAL	DISTRIBUCION ACUMULADO	
	FOM.EMPLEO	NUEVA ACT.	PRA.CLAB.	TRAB.FORN.			
COMERCIO	1070	17626	3466	1122	32477	26.25%	26.25%
METALURGICA	3433	9596	471	548	14148	11.43%	37.68%
TEXTIL	4482	2366	181	727	7720	6.24%	43.92%
PIZZERIA	51	4270	70	1275	5872	4.75%	48.66%
FUERA DE CONVENIO	1971	2934	349	309	5563	4.50%	53.16%
PETROLEROS	1254	4064	99	9	5397	4.36%	57.52%
TRANSP. AUTOMOTOR	2477	1700	53	477	4308	3.48%	61.00%
PERS. DE SEGURIDAD	2900	1040	1	0	3967	3.21%	64.21%
GASTRONOMIA	1172	2013	47	61	3893	3.15%	67.35%
IND. ALIMENTACION	962	1026	16	40	3604	2.91%	70.27%
SANIDAD	827	1914	122	170	3033	2.45%	72.72%
PLASTICOS	466	2057	48	21	2622	2.12%	74.84%
IND. DE LA CONSTR.	935	937	165	127	2264	1.83%	76.66%
OTROS	749	1302	101	91	2243	1.81%	78.48%
IND. DE LA CARNE	1311	686	7	0	2209	1.79%	80.26%
MECANICOS (SMATA)	265	1467	61	21	1814	1.47%	81.73%
TELEFONICA	19	162	1193	122	1679	1.36%	83.09%
IND. VESTIDO	361	516	65	112	1262	1.02%	84.11%
ENSEÑANZA PRIVADA	271	856	39	0	1223	0.99%	85.09%
GRAFICOS	427	721	23	22	1220	0.99%	86.08%
CERAMISTAS	151	923	13	0	1103	0.89%	86.97%
TRAB. ESTAC. DE SERV	273	792	17	23	1070	0.86%	87.84%
IND. DE LA MADERA	272	627	21	42	955	0.77%	88.61%
CTO. CERRADO DE TV	17	623	25	0	696	0.56%	89.17%
TELEVISION	142	434	27	0	668	0.56%	89.73%
PANADERIA	122	358	53	27	668	0.54%	90.27%
SIND. UNICO ZAPLA	160	504	0	0	666	0.54%	90.80%
IND. DEL CALZADO	437	146	12	24	623	0.50%	91.31%
AGRARIA	214	422	0	0	620	0.50%	91.81%
T. FERROV. CARGA	13	970	0	0	990	0.48%	92.28%
ACT. DEP. Y CIVILES	263	241	42	74	560	0.45%	92.74%
AGUAS GASEOSAS	52	421	23	0	532	0.43%	93.17%
VITIVINICULTURA	284	212	4	0	510	0.41%	93.58%
GAS PRIVADO	45	176	124	140	485	0.39%	93.97%
IND. DEL VIDRIO	212	271	0	0	484	0.39%	94.36%
LUZ Y FUERZA	123	123	23	124	470	0.38%	94.74%
IND. PAPEL	127	326	13	0	468	0.38%	95.12%
TRANSP. CARGA	123	321	11	0	453	0.37%	95.49%
IND. PESQUERA	211	190	0	0	405	0.33%	95.81%
MINERIA	221	122	6	0	398	0.32%	96.14%
FARMACIA	127	126	11	0	338	0.27%	96.41%
CAUCHO	12	184	0	0	296	0.24%	96.65%
BANCARIOS	46	57	78	99	280	0.23%	96.87%
MAESTRANZA	0	240	0	0	257	0.21%	97.08%
FIDEERA	27	162	12	0	233	0.19%	97.27%
CUERO	23	167	0	0	233	0.19%	97.46%
PASTELEROS	44	121	4	49	219	0.18%	97.63%
MOSAISTAS	21	120	0	0	202	0.16%	97.80%
QUIMICA	60	118	13	0	200	0.16%	97.96%
IND. LACTEA	12	171	6	0	196	0.16%	98.12%
SEGUROS	21	72	41	0	164	0.15%	98.27%
FRUTICULTURA	15	162	0	2	179	0.14%	98.41%
PELLUQUERIA	14	122	14	0	177	0.14%	98.55%
PERIODISMO	27	90	27	0	176	0.14%	98.70%
U. OBRERA MOLINERA	32	48	0	0	146	0.12%	98.81%
OTROS	142	326	23	41	567	1.19%	100.00%
TOTAL	39.661	69.915	7.387	6.781	123.744	100.00%	100.00%
%	32.05%	56.50%	5.97%	5.48%	100.00%		

Fuente: CURL

Programa Intensivo de Trabajo (PIT)
Ejecución 1993-1994

Cuadro 47

PROVINCIAS	MONTO ASIGNADO			CANTIDAD DE CONTRATOS		
	1993	1994	1993-1994	1993	1994	1993-1994
CAPITAL FEDERAL	6.392.259	7.882.728	14.274.987	2.528	3.754	6.282
BUENOS AIRES	16.128.000	10.684.265	26.812.265	11.672	6.464	18.136
CATAMARCA	1.400.000	1.400.000	2.800.000	1.576	667	2.243
CHUBUT	3.028.500	2.776.500	5.805.000	1.423	1.322	2.745
CORDOBA	609.891	534.600	1.144.491	308	191	499
ENTRE RIOS	5.250.000	7.038.000	12.288.000	3.240	3.351	6.591
FORMOSA	1.980.000	2.000.000	3.980.000	1.537	952	2.489
JUJUY	849.655	1.500.000	2.349.655	472	714	1.186
LA PAMPA	2.245.000	2.582.450	4.827.450	1.354	1.230	2.584
LA RIOJA	3.185.000	7.587.750	10.772.750	1.953	3.613	5.566
MENDOZA	5.130.000	4.130.000	9.260.000	1.534	1.967	3.501
MISIONES	3.739.850	2.730.000	6.469.850	2.062	1.300	3.362
NEUQUEN	2.949.450	2.697.450	5.646.900	2.146	1.284	3.430
RIO NEGRO	3.411.752	10.322.400	13.734.152	1.303	4.915	6.218
SANTIAGO DEL ESTERO	1.680.000	6.100.000	7.780.000	1.626	2.905	4.531
SALTA	3.843.000	3.843.000	7.686.000	2.167	1.830	3.997
SAN JUAN	2.520.000	2.268.000	4.788.000	1.709	1.080	2.789
SANTA CRUZ	2.136.000	2.157.360	4.293.360	1.263	1.027	2.290
TIERRA DEL FUEGO	2.056.500	1.804.500	3.861.000	692	859	1.551
TUCUMAN	11.146.062	18.900.000	30.046.062	4.513	9.000	13.513
CHACO	2.254.110	2.800.000	5.054.110	1.663	1.333	2.996
SAN LUIS	2.100.000	1.848.000	3.948.000	1.082	880	1.962
CORRIENTES	2.509.500	2.257.500	4.767.000	1.514	1.075	2.589
SANTA FE	8.997.600	12.600.000	21.597.600	5.525	6.000	11.525
TOTAL	95.542.129	118.444.503	213.986.632	54.862	57.713	112.575

Fuente: MTSS, Subsecretaría de Empleo

Programa Intensivo de Trabajo (PIT)
Distribución regional (1993-1994)

Cuadro 48

PROVINCIAS	MONTO ASIGNADO En Porcentajes			CANTIDAD DE CONTRATOS En Porcentajes		
	1993	1994	1993-1994	1993	1994	1993-1994
CAPITAL FEDERAL	6,69	6,66	6,67	4,61	6,50	5,58
BUENOS AIRES	16,88	9,02	12,53	21,28	11,20	16,11
CATAMARCA	1,47	1,18	1,31	2,87	1,16	1,99
CHUBUT	3,17	2,34	2,71	2,59	2,29	2,44
CORDOBA	0,64	0,45	0,53	0,56	0,33	0,44
ENTRE RIOS	5,49	5,94	5,74	5,91	5,81	5,85
FORMOSA	2,07	1,69	1,86	2,80	1,65	2,21
JUJUY	0,89	1,27	1,10	0,86	1,24	1,05
LA PAMPA	2,35	2,18	2,26	2,47	2,13	2,30
LA RIOJA	3,33	6,41	5,03	3,56	6,26	4,94
MENDOZA	5,37	3,49	4,33	2,80	3,41	3,11
MISIONES	3,91	2,30	3,02	3,76	2,25	2,99
NEUQUEN	3,09	2,28	2,64	3,91	2,22	3,05
RIO NEGRO	3,57	8,71	6,42	2,38	8,52	5,52
SANTIAGO DEL ESTERO	1,76	5,15	3,64	2,96	5,03	4,02
SALTA	4,02	3,24	3,59	3,95	3,17	3,55
SAN JUAN	2,64	1,91	2,24	3,12	1,87	2,48
SANTA CRUZ	2,24	1,82	2,01	2,30	1,78	2,03
TIERRA DEL FUEGO	2,15	1,52	1,80	1,26	1,49	1,38
TUCUMAN	11,67	15,96	14,04	8,23	15,59	12,00
CHACO	2,36	2,36	2,36	3,03	2,31	2,66
SAN LUIS	2,20	1,56	1,84	1,97	1,52	1,74
CORRIENTES	2,63	1,91	2,23	2,76	1,86	2,30
SANTA FE	9,42	10,64	10,09	10,07	10,40	10,24
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: MTSS, Subsecretaría de Empleo

Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) y Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)
Ejecución 1995

Cuadro 49

PROVINCIA	PROAS			PRENO					
	MONTO	PROYECTOS	PUESTOS	FINAN. F.N.E.	FINAN. PCIAS	MONTO TOTAL	PROYECTOS	PUESTOS	
BUEENOS AIRES	6.639.200	639	11.453						
CATAMARCA	1.806.360	151	2.447						
CORDOBA				86.400	86.400	172.800	4	144	
CORRIENTES	1.831.200	180	1.526						
CHACO	3.736.800	155	4.139						
CHUBUT				1.945.112	1.263.688	3.208.800	120	1.663	
ENTRE RIOS	543.600	24	906	745.760	491.040	1.236.800	148	1.709	
FORMOSA	3.772.600	176	3.895						
JUJUY	2.188.300	349	2.924						
S. PAMPA				1.560.800	1.560.800	3.121.600	166	2.843	
S. RIOJA	3.020.600	93	3.272						
S. ENDOZA				2.086.400	2.086.400	4.172.800	274	4.689	
S. SIONES	2.883.600	167	3.401						
S. UQUEN				3.051.000	2.988.600	6.039.600	287	6.752	
S. O NEGRO	765.600	77	1.175	368.460	14.940	383.400	43	336	
S. ALTA	6.427.400	490	8.677						
S. AN LUIS				1.351.900	1.351.900	2.703.800	476	3.865	
S. AN JUAN	2.376.800	165	3.131						
S. ANTA CRUZ				890.750	890.750	1.781.500	58	1.018	
S. ANTA FE	9.020.800	634	10.435						
S. ANTIAGO DEL ESTERO	5.068.200	121	4.406						
S. ANTERRA EL FUEGO	37.800	3	36	761.940	761.940	1.523.880	44	1.077	
S. ANUCUMAN	6.431.400	511	13.370						
TOTAL	56.550.260	3.935	75.193	12.848.522	11.496.458	24.344.980	1.620	24.096	

ente: MTSS

Programa Intensivo de Trabajo (PIT)

Relación entre la distribución regional en la Pcia. de Buenos Aires y los niveles de NBI

Cuadro 50

PARTIDOS	NBI /	PIT	PIT /	PUESTOS DE TRABAJO	PARTICIPACION (PIT - NBI)
	TOTAL NBI PCIAL. En porcentajes	En pesos	TOTAL PIT PCIAL. En porcentajes		
CHIVILCOY	0.2	111 100	1.04	62	0.84
CHACABUCO	0.16	62 718	0.59	35	0.41
RAMAYO	0.18	78 822	0.74	70	0.56
25 DE MAYO	0.18	59 134	0.55	33	0.37
LOBOS	0.17	104 432	0.98	75	0.81
COROEL ROSALES	0.17	82 429	0.77	46	0.60
BRAGADO	0.17	96 764	0.91	54	0.74
CHASCOMIUS	0.17	121 439	1.14	70	0.97
LINCOLN	0.16	102 377	0.96	85	0.80
BARADERO	0.15	78 844	0.74	44	0.59
9 DE JULIO	0.14	86 013	0.80	48	0.66
GENERAL VILLEGAS	0.14	75 515	0.71	44	0.57
DOLORES	0.14	111 100	1.04	62	0.90
SALTO	0.13	78 828	0.74	70	0.61
TREQUE LAUQUEN	0.13	62 718	0.59	35	0.46
BRANDSEN	0.13	54 757	0.50	30	0.37
EXSAL TACION DE LA CRUZ	0.13	72 261	0.68	42	0.55
SAN ANDRES DE GILES	0.12	59 388	0.56	35	0.44
MARADIAGA	0.12	84 221	0.79	47	0.67
BARTOLOME MITRE	0.12	62 717	0.59	35	0.47
VILLA GESELL	0.12	68 603	0.64	42	0.52
COROEL SUAREZ	0.12	78 845	0.74	44	0.62
BOLIVAR	0.12	86 013	0.80	48	0.68
MAGDALENA	0.11				-0.11
MAR CHIQUITA	0.11	143 354	1.34	80	1.23
COLON	0.1				-0.10
AYACUCHO	0.1	82 428	0.77	46	0.67
SALADILLO	0.1	62 718	0.59	35	0.49
COROEL PRIGLES	0.09	73 470	0.69	41	0.60
ROJAS	0.09	68 349	0.64	40	0.55
LAS FLORES	0.09	88 059	0.82	51	0.73
SAN ANTONIO DE ARECO	0.09	53 758	0.50	30	0.41
PINAMAR	0.09	39 422	0.37	22	0.28
LOBEERIA	0.08	68 093	0.64	38	0.56
CARLOS CASARES	0.08	67 805	0.62	49	0.74
LEANDRO N. ALEM	0.08	46 844	0.44	28	0.36
DAREAUX	0.08	60 925	0.57	34	0.49
MONTE	0.08	75 261	0.70	42	0.62
GENERAL VIAMONTE	0.07	93 180	0.87	52	0.80
NAVARRO	0.07	75 515	0.71	44	0.64
GRAL. LAS HERAS	0.07	61 690	0.58	40	0.51
ADOLFO ALSINA	0.06	65 119	0.61	40	0.55
GENERAL PINTO	0.06	66 301	0.62	37	0.56
RIVADAVIA	0.06	44 798	0.42	25	0.36
CARMEN DE ARECO	0.06	48 382	0.45	27	0.39
MAIPU	0.06	105 724	0.99	59	0.93
BENITO JUAREZ	0.05	38 288	0.36	34	0.31
RAUCH	0.05	8 960	0.08	6	0.03
GRAL. BELGRANO	0.05	75 261	0.70	42	0.65
GRAL. ARENALEZ	0.05	64 509	0.60	36	0.55
SAAVEDRA	0.05	68 692	0.64	61	0.59
GRAL. LAMADRID	0.05	48 382	0.45	27	0.40
CORONEL DORREGO	0.05	69 093	0.64	38	0.59
GUAMINI	0.04	54 012	0.51	32	0.47
CARLOS TEJEDOR	0.04	60 925	0.57	34	0.53
GRAL. ALVEAR	0.04	69 885	0.65	39	0.61
TORNQUIST	0.04	109 306	1.02	62	0.98
CAPITAL SARMIENTO	0.04	71 677	0.67	40	0.63
FLORENTINO AMEGUINO	0.04	33 685	0.32	24	0.28
GENERAL PAZ	0.04	48 382	0.45	27	0.41
TAPALQUE	0.04	48 382	0.45	27	0.41
ADOLFO CHAVEZ	0.04	26 879	0.25	15	0.21
LAPRIDA	0.04	62 718	0.59	35	0.55
CASTELLI	0.04	24 295	0.22	13	0.18
SUIPACHA	0.04	75 261	0.70	42	0.66
ROQUE PEREZ	0.03	66 301	0.62	37	0.59
PUAN	0.03	68 093	0.64	38	0.61
HIPOLITO YRIGROYEN	0.03	66 301	0.62	37	0.59
SALIQUELO	0.03	60 926	0.57	34	0.54
SAN CAYETANO	0.03	61 435	0.57	33	0.54
GRAL. LAVALLE	0.03	49 557	0.46	31	0.43
TRES LOMAS	0.02	42 792	0.40	38	0.38
ALBERTI	0.02				-0.02
MONTE HERMOSO	0.02	44 192	0.41	27	0.39
PIA	0.02		0.00		-0.02
PELLEGRINI	0.02	35 939	0.34	20	0.32
TORDILLO	0.01	48 598	0.44	26	0.43
GRAL. GUIDO	0.01	79 355	0.74	48	0.73
TOTAL	100	10 689 349	100.00	6480	

Seguro de Desempleo
Cantidad de coberturas mensuales (1992-1995)

Cuadro 51

MESES	1992	1993	1994	1995
ENERO		24.757	107.167	99.011
FEBRERO		29.399	103.588	98.364
MARZO		37.943	99.601	101.958
ABRIL		53.119	96.447	105.762
MAYO		61.038	106.464	104.861
JUNIO		75.484	102.726	109.721
JULIO		84.336	101.956	111.016
AGOSTO		91.445	95.716	139.455
SEPTIEMBRE		99.301	91.821	147.837
OCTUBRE	1.545	106.181	89.075	156.253
NOVIEMBRE	6.075	108.638	90.775	150.451
DICIEMBRE	15.601	108.838	96.818	143.471
PROMEDIO	7.740	73.373	98.513	122.347
<i>Variación año anterior</i>		848%	34%	24%
TOTAL DESOCUPADOS	814.000	1.108.000	1.346.500	2.099.000
<i>Variación año anterior</i>		36%	22%	56%
NIVEL DE COBERTURA	0,95%	6,62%	7,32%	5,83%

Fuente MTSS-ANSES

Seguro de Desempleo
Gasto anual y prestaciones promedio
Cuadro 52

ANO	PRESTACIONES PROMEDIO	PRESUPUESTO EJECUTADO
1992	7.740	25.834.216
1993	73.373	325.193.000
1994	98.513	378.839.000
1995	122.347	374.992.000

Fuente: MTSS-ANSES

**Percepción del seguro de desempleo
Desocupados del GBA (EPH, Onda octubre '94)**

Cuadro 53

Asalariados en la última ocupación		100,00%
I Despedidos		44,22%
A. Con descuentos jubilatorios	50,98%	
- Despedidos que cobran seguro de desempleo	9,15%	
- Despedidos que no cobran seguro de desempleo	41,83%	
B. Sin descuentos jubilatorios	49,02%	
II. Pérdida del trabajo por otra causa		55,78%

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en base a la EPH

**Características de los beneficiarios del seguro de desempleo
en relación a la población desocupada total.
En 1995**

Cuadro 54

	Beneficiarios (1)	Desocupados (2)	Variación (3)=(1)/(2)
Sexo			
Mujeres	26.4	45.6	-42%
Hombres	73.6	54.4	35%
Grupos etarios			
Menor de 25 años	9.6	43.7	-78%
De 25 a 49 años	68.9	41.7	65%
50 años y más	21.5	14.5	48%
Nivel de instrucción			
Bajo	6.63	11.2	-41%
Medio	63.07	54.6	16%
Alto	30.30	34.2	-11%

Fuente: MTSS-ANSES

**Composición de los beneficiarios del seguro de desempleo según categoría ocupacional
Año 1995
En %**

Cuadro 55

Total de Prestaciones	Ultima ocupación	Busqueda de empleo
Profesionales, técnicos y trabajadores asimilados	7.9	27,1
Directores y funcionarios públicos	0.2	0.2
Personal administrativo y trab. asimilados	10.3	6,1
Comerciantes y vendedores	4.8	2.6
Trabajadores de los servicios	3.2	1,7
Trab. agrícolas y forestales, pescadores y cazadores	6.4	3.4
Obreros no agrícolas, conducción de maquinarias y vehículos de transporte	20.2	12
Trabajadores que no pueden ser clasificados según la ocupación	46.9	46.9

Fuente: MTSS-ANSES

*Distribución del seguro de desempleo por provincias
en %*

Cuadro 56

<i>Jurisdicciones</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Buenos Aires y Capital Federal	47,1	49	49,4	57,5
Capital Federal	9,5	8,2	9	10,3
Buenos Aires	37,6	40,8	40,4	47,2
Resto del país	52,9	51	50,6	42,5
Santa Fe	9,1	10,6	11,2	9,5
Córdoba	7,9	7,7	8,1	8,2
Entre Ríos	5	3,6	3,5	2,1
Mendoza	5,2	4	4,2	3,5
Tucumán	5,5	4,9	4,7	3,3
Demás provincias	32,7	30,8	31,7	26,6

Fuente: MTSS-ANSES

DISTRIBUCION REGIONAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO SEGUN NIVEL DE DESEMPLEO

Cuadro 57

PROVINCIA	DISTRIBUCION DE CASOS %	DISTRIB. REGIONAL DEL DESEMPLEO (Octubre 1994) %	DISTRIB.DE CASOS EN RELACION AL DESEMPLEO %
Buenos Aires	40.4	42.4	-4,7
Capital Federal	9.0	11.3	-20,4
Catamarca	0.4	0.5	-12,2
Córdoba	8.1	6.8	19,1
Corrientes	1.7	1.7	0,0
Chaco	1.9	1.3	46,2
Chubut	2.0	1.3	53,8
Entre Ríos	3.5	2.3	52,2
Formosa	0.3	0.7	-57,1
Jujuy	1.5	1.1	36,4
La Pampa	0.4	0.4	10,0
La Rioja	0.5	0.3	66,7
Mendoza	4.2	2.5	69,8
Misiones	0.7	2.1	-66,7
Neuquén	1.1	1.5	-26,7
Río Negro	1.8	1.2	50,0
Salta	2.3	2.7	-14,8
San Juan	1.6	1.5	5,9
San Luis	1.4	0.7	100,0
Santa Cruz	0.2	0.3	-33,3
Santa Fé	11.2	12.1	-7,4
Sgo. del Estero	1.0	0.4	150,0
T. del Fuego	0.2	0.2	0,0
Tucumán	4.7	4.7	0,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Cetrángolo (1995)

PROYECTO JOVEN

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Resultados observados, por cursos

Cuadro 58

Curso	Nro. de pasantes	Nro. de Empas	Pasantes		
			Si trabajan	No trabajan	No se sabe
Sector Agropecuario	40	10	2	38	0
Hacia una ganadería moderna	20	4	0	20	
Iniciación apícola	20	6	2	18	
Sector Industrial	97	11	24	73	0
Auxiliar panadero - facturero	9	6	1	8	
Elaboración productos alimenticios a base de carne	18	1	9	9	
Instalaciones eléctricas en obras	16	1	0	16	
Instalación de redes aéreas de distribuc de baja tensión	20	1	0	20	
Tejido a mano, línea artesanal	15	1	7	8	
Artesanía en cerámica de alfarería	19	1	7	12	

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Resultados observados, por cursos

Cuadro 58

Curso	Nro. de pasantes	Nro. de Empas	Pasantes		
			Si trabajan	No trabajan	No se sabe
Sector servicios	284	179	27	254	3
Auxiliar Adm.c/PC	14	14	2	11	1
Auxiliar Adm.c/PC	14	14	1	13	
Auxiliar Adm.c/PC	15	14	1	14	
Introducción a la Computación	9	8	1	7	1
Recepcionista con PC	20	16	4	16	
Administración Contable con PC	20	14	2	18	
Recepcionista con PC	20	16	3	17	
Administración Contable con PC	20	16	2	18	
Auxiliar administrativo y comercial no calificado	19	16	5	14	
Operación de sistemas utilitarios c/ aplicación contable	19	11	2	17	
Auxiliar de ventas especializado en artículos del hogar	17	7	1	16	
Auxiliar de ventas especializado en artículos del hogar	13	5	0	13	
Ventas	20	16	2	17	1
Instalación de líneas telefónicas	16	2	0	16	
Instalación de líneas telefónicas	14	2	0	14	
Mucama de quirófano e internación	14	2	0	14	
Cocina de centro de salud	10	3	1	9	
Cocina de comedores escolares	10	3	0	10	
TOTAL	421	200	53	365	3

NOTA: Si Trabajan - No Trabajan se refiere a cuántos pasantes trabajan o no en la Empas al momento de realizar el estudio. No Ubicados se refiere a la cantidad de pasantes que no pudo conocerse su condición respecto si trabaja o no en la Empas.

PROYECTO JOVEN

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Cursos por Oficinas Regionales

Cuadro 59

OFICINA REGIONAL LA PLATA

ICAP	Localidad	Curso	Fin de Pasantía	Nro. de pasantes	Nro. de Empas	Pasantes		
						Si trabajan	No trabajan	No ubicados
Fund. de Educ. y Capacit.(UOCRA)	Mar del Plata	655 - Instalación de líneas telefónicas	9/02/96	16	2	0	16	
Fund. de Educ. y Capacit.(UOCRA)	Mar del Plata	656 - Instalación de líneas telefónicas	9/02/96	14	2	0	14	
Educación Integral	Olavarría	727 Hacia una ganadería moderna	27/11/95	20	4	0	20	
Federación de Trabajadores de Sanidad	La Plata	781 Mucama de quirófano e internación	10/01/96	14	2	0	14	
Duvaza S.A.	Azul	814 - Auxiliar administrativo y comercial no calificado	5/03/96	19	16	5	14	
Generación Informática S.R.L.	Tandil	829 - Operación de sistemas utilitarios c/ aplicación contable	14/02/96	19	11	2	17	
OCCAM S.R.L.	La Plata	845 - Auxiliar de ventas especializado en artículos del hogar	8/02/96	17	7	1	16	
OCCAM S.R.L.	La Plata	846 - Auxiliar de ventas especializado en artículos del hogar	18/01/96	13	5	0	13	
Instituto Darwin	La Plata	1094 - Cocina de centro de salud	15/12/95	10	3	1	9	
Instituto Darwin	La Plata	1095 - Cocina de comedores escolares	15/12/95	10	3	0	10	
TOTAL ORLP				152	55	9	143	0

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Cursos por Oficinas Regionales

OFICINA REGIONAL BAHIA BLANCA

EMPRESA	Localidad	Curso	Fin de Pasantía	Nro. de pasantes	Nro. de Empas	Pasantes		
						Si trabajan	No trabajan	No ubicados
ITEM S.R.L.	Bahía Bca.	1032- Auxiliar Adm.c/PC	27/12/95	14	14	2	11	1
ITEM S.R.L.	Bahía Bca.	1033- Idem	27/12/95	14	14	1	13	
ITEM S.R.L.	Bahía Bca.	1034- Idem	27/12/95	15	14	1	14	
Montani, M.Luisa	Bahía Bca.	1039- Introd. a la Comput.	11/12/95	9	8	1	7	1
Soulages, Adriana	Bahía Bca.	1035 - Auxiliar panadero - facturero	24/10/95	9	6	1	8	
CRIC	Mérlanos	1036 - Elaboración productos alimenticios a base de carne	15/1/96	18	1	9	9	
CRIC	Mérlanos	1037 - Tejido a mano, línea artesanal	16/1/96	15	1	7	8	
CRIC	Mayor Buratovich	1038- Artesanía en cerámica de alfarería	16/1/96	19	1	7	12	
CombertoCarlos Osmar	Pigue	788- Instalaciones eléctricas en obras	4/12/95	16	1	0	16	
CombertoCarlos Osmar	Pigue	789- Iniciación apícola	34991	20	6	2	18	
CombertoCarlos Osmar	Pigue	790- Ventas	19/10/95	20	16	2	17	1
Servicios Educativos Argentinos	Tres Arroyos	598 - Recepcionista con PC	26/10/95	20	16	4	16	

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Cursos por Oficinas Regionales

OFICINA REGIONAL BAHIA BLANCA

ICAP	Localidad	Curso		Nro. de pasantes	Nro. de Empas	Pasantes		
						Si trabajan	No trabajan	No ubicados
Servicios Educativos Argentinos	Tres Arroyos	600 - Administración Contable con PC	23/11/95	20	14	2	18	
Servicios Educativos Argentinos	Tres Arroyos	1093 - Instalación de redes aéreas de distribuc de baja tensión	23/11/95	20	1	0	20	
Servicios Educativos Argentinos	T. Lauquen	599- Recepcionista con PC	30/10/95	20	16	3	17	
Servicios Educativos Argentinos	T. Lauquen	602- Administración Contable con PC	27/11/95	20	16	2	18	
TOTAL ORBB				269	145	44	222	3
TOTAL ORLP + ORBB				421	200	53	365	3

NOTA. Si Trabajan - No Trabajan se refiere a cuántos pasantes trabajan o no en la Empas al momento de realizar el estudio.

No Ubicados se refiere a la cantidad de pasantes que no pudo conocerse su condición respecto si trabaja o no en la Empas.

PROYECTO JOVEN

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Síntesis Resultados Observados

Cuadro 60

	ORLP	ORBB	TOTAL
Total de pasantes (ubicados)	152	266	418
Pasantes trabajando en las Empas	9	44	53
% de inserción laboral	6%	17%	13%
Pasantes no ubicados	0	3	3

NOTA: Total de pasantes (ubicados) es la suma de la columna de Pasantes Si Trabajan y No Trabajan de los cuadros precedentes.

PROYECTO JOVEN

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Distribución de los cursos por especialidad

Cuadro 61

Especialidad	cant. de cursos	%
Sector Agropecuario	4	13,79%
Jardinera y horticultura	2	
Operación rural	1	
Apicultura	1	
Sector industrial	7	24,14%
Alimentación, gastronomía, panadería	2	
Electricidad y bobinados	3	
Producción manual y artesanías	2	
Sector Servicios	18	62,07%
Computación, administración y comercio	10	
Promoción y ventas	3	
Telefonía	2	
Mucama de centros de salud	1	
Servicios de cocina	2	
TOTAL	29	

PROYECTO JOVEN

Cursos del 3er. llamado a licitación, dictados durante 1995 y 1996

REGION: Resto de la Provincia de Buenos Aires

Resultados observados por sectores de actividad económica

Cuadro 62

	Sector			Total
	Agrope- cuario	Industrial	Servicios	
Cantidad de cursos	4	7	18	29
% de cursos sobre el total	14%	24%	62%	
Total de pasantes (ubicados)	40	97	281	418
Pasantes trabajando en las Empas	2	24	27	53
% de inserción laboral	5%	25%	10%	13%
Pasantes que faltan ubicar	0	0	3	3

NOTA: Total de pasantes (ubicados) es la suma de la columna de Pasantes Si Trabajan y No Trabajan de los cuadros precedentes.

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Total Cursos Evaluados

Cuadro 63

ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Fin de pasantía	Empas		Pasantes			
				Total	Entrevistas	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajando
Instituto Darwin	3808	Cocina comedores escolares	1/11/96	8	6	19	17	1	16
Sind. Emplead de Ccio	2468	Repositor de góndola	30/07/96	3	3	18	18	0	18
Estudio Charne	3817	Mucamo especializado en enfermos dependientes	20/12/96	5	5	20	20	0	20
INET (Maria V ca)	3834	Operario procesador de texto	8/11/96	5	5	17	17	1	16
Fundación Clear	2487	Asistente infantil	15/08/96	5	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Estudio Charne	2469	Auxiliar administrativo	14/10/96	20	17	20	17	6	11
Estudio Charne	2470	Auxiliar administrativo	29/10/96	17	15	20	17	1	16
Sind. Emplead de Ccio	3809	Cajero de comercio y supermercado	20/12/96	3	3	4	4	1	3
Ana Di Leo	3813	Cadete de Comercio	8/11/96	7	6	14	9	0	9
Asic Civil Maria Auxiliadora	2466	Ayudante playa estaciones de servicio	21/08/96	9	9	17	17	0	17
Sind. Emplead de Ccio	2467	Vendedor de Ccio.	30/07/96	4	4	20	20	0	20
Arcia Solfino	2472	Vendedor	10/07/96	6	6	20	20	1	19
Cooperativa Los Parques	2488	Reparación y mantenimiento de máquinas de jardinería	27/08/96	2	2	18	18	0	18
SOS Infantil	2200	Promoción y Comercialización de diarios y revistas	27/09/96	2	2	13	13	2	11
Caputo	3824	Vigilador de empresas y edificios	31/12/96	3	3	16	16	5	11
Caputo	3825	Vigilador de empresas y edificios	9/01/97	4	4	14	14	5	9
Pro-Vigia	3826	Saneamiento ambiental	24/10/96	2	2	20	20	0	20
Cuatas - Sica	2473	Albañilería	22/09/96	5	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Cuatas - Sica	2474	Albañilería	6/12/96	4	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Fundación Trabajo y Producción	1373	Operador de máquina	11/07/96	1	1	20	20	0	20
Fundación Trabajo y Producción	1374	Soldador manual para arco eléctrico	11/07/96	1	1	20	20	0	20

Fundación Trabajo y Producción	1375	Trazado de calderería	5/07/96	1	1	20	20	0	20
Hugo Bibiloni	2475	Auxiliar operador plantas químicas y refinación	27/08/96	3	S/D	18	S/D	S/D	S/D
Jorge Puleio	2480	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	4/11/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2481	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	5/09/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2482	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	20/12/96	2	2	20	20	1	19
T.I.	2483	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	24/09/96	2	2	20	20	1	19
T.I.	2484	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	22/10/96	2	2	20	20	1	19
T.I.	2485	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	7/01/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3814	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	4/02/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3815	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	28/02/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3816	Ayudante de oficial en instrumentación industrial		2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3827	Ayudante de oficial en mecánica industrial	20/12/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3828	Ayudante de oficial en mecánica industrial	28/02/97	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3829	Ayudante de oficial en mecánica industrial		2	2	20	20	1	19
T.I.	3831	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
T.I.	3832	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
T.I.	3833	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
Roberto Di Virgilio	2486	Ayudante mecánico	26/07/96	13	12	19	16	1	15
Mercedes Lovato	1376	Auxiliar de vivero	12/07/96	S/D	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Mercedes Lovato	2484	Operador general de producción de hortaliças	18/10/96	6	6	15	15	0	15

Agro-Vigia	2476	Horticultura al aire libre	4/10/96	9	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Agro-Vigia	2477	Horticultura bajo cubierta plástica	26/09/96	8	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Maria A Espinos	2471	Auxiliar en apicultura	25/01/97	S/D	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Instituto Darwin	2465	Jardinería y parquización	8/08/96	S/D	S/D	20	S/D	S/D	S/D
Luís Giordani	2478	Poda general y métodos	14/01/97	1	1	20	18	7	11
Luís Giordani	2479	Mantenimiento de espacios verdes	14/01/97	1	1	20	19	5	14
TOTAL	47			188	145	682	685	51	634

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Cursos por localidad

Cuadro 64

LA PLATA				Empas		Pasantes			
ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Fin de pasantía	Total	Entrevistas	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajando
SOS Infantil	2200	Promoción y Comercialización de diarios y revistas	27/09/96	2	2	13	13	2	11
Mercedes Lovato	1376	Auxiliar de vivero	12/07/96	S/D		20			
Mercedes Lovato	2454	Operador general de producción de hortalizas	18/10/96	6	6	15	15	0	15
Instituto Darwin	2455	Jardinería y parquización	8/08/96	S/D		20			
Asic Civil María Auxiliadora	2456	Ayudante playa estaciones de servicio	21/08/96	9	9	17	17	0	17
Sind Empleados de Ccio	2457	Vendedor de Ccio	30/07/96	4	4	20	20	0	20
Sind Empleados de Ccio	2468	Repositor de góndola	30/07/96	3	3	18	18	0	18
Estudio Charne	2459	Auxiliar administrativo	14/10/96	20	17	20	17	6	11
Estudio Charne	2470	Auxiliar administrativo	29/10/96	17	15	20	17	1	16
María A Durdos	2471	Auxiliar en apicultura	25/01/97	S/D		20			
Alicia Solfino	2472	Vendedor	10/07/96	6	6	20	20	1	19
Cuartas - Sica	2473	Albañilería	22/09/96	5		20			
Cuartas - Sica	2474	Albañilería	6/12/96	4		20			

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Agro-Vigia	2476	Horticultura al aire libre	4/10/96	9		20			
Agro-Vigia	2477	Horticultura bajo cubierta plástica	26/09/96	8		20			
Roberto Di Virgilio	2486	Ayudante mecánico	26/07/96	13	12	19	16	1	15
Cooperativa Los Parques	2488	Reparación y mantenimiento de máquinas de jardinería	27/08/96	2	2	18	18	0	18
Instituto Darwin	3808	Cocina comedores escolares	1/11/96	8	6	19	17	1	16
Sind Empleados de Ccio	3809	Cajero de comercio y supermercado	20/12/96	3	3	4	4	1	3
Liliana Di Leo	3813	Cadete de Comercio	8/11/96	7	6	14	9	0	9
Estudio Charne	3817	Mucamo especializado en enfermos dependientes	20/12/96	5	5	20	20	0	20
Agro-Vigia	3826	Saneamiento ambiental	24/10/96	2	2	20	20	0	20
TOTAL LA PLATA				133	98	397	241	13	228

Cursos en La Plata: 22

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

BERISSO

ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Fin de pasantía	Empas		Pasantes			
				Total	Entre- vista-- das	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajan do
Jorge Puleio	2480	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	4/11/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2481	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	5/09/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2482	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	20/12/96	2	2	20	20	1	19
M T I	2483	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	24/09/96	2	2	20	20	1	19
M T I	2484	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	22/10/96	2	2	20	20	1	19
M T I	2485	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	7/01/97	2	2	20	20	1	19
Fundación Crear	2487	Asistente infantil	15/08/96	5		20			
Leon Mussetti	3814	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	4/02/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3815	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	28/02/97	2	2	20	20	1	19

PROYECTO JOVEN**Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996****REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada**

Leon Mussetti	3816	Ayudante de oficial en instrumentación industrial		2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3827	Ayudante de oficial en mecánica industrial	20/12/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3828	Ayudante de oficial en mecánica industrial	28/02/97	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3829	Ayudante de oficial en mecánica industrial		2	2	20	20	1	19
M.T.I.	3831	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
M.T.I.	3832	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
M.T.I.	3833	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales		2	2	20	20	1	19
NET (Maria V. Roca)	3834	Operario procesador de texto	8/11/96	5	5	17	17	1	16
TOTAL BERISSO				40	35	337	317	16	301

Cursos en Berisso: 17

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

ENSENADA

ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Fin de pasantía	Empas		Pasantes			
				Total	Entrevistas	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajando
Fundación Trabajo y Producción	1373	Operador de máquina	11/07/96	1	1	20	20	0	20
Fundación Trabajo y Producción	1374	Soldador manual para arco eléctrico	11/07/96	1	1	20	20	0	20
Fundación Trabajo y Producción	1375	Trazado de calderería	5/07/96	1	1	20	20	0	20
Hugo Bibiloni	2475	Auxiliar operador plantas químicas y refinación	27/08/96	3		18			
Luis Giordani	2478	Poda general y métodos	14/01/97	1	1	20	18	7	11
Luis Giordani	2479	Mantenimiento de espacios verdes	14/01/97	1	1	20	19	5	14
Caputo	3824	Vigilador de empresas y edificios	31/12/96	3	3	16	16	5	11
Caputo	3825	Vigilador de empresas y edificios	9/01/97	4	4	14	14	5	9
TOTAL ENSENADA				15	12	148	127	22	105
Cursos en Ensenada:			8						

TOTAL LA PLATA, BERISO Y ENSENADA	188	145	882	685	51	634
TOTAL CURSOS LA PLATA, BERISSO Y ENSENADA:	47					

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Cursos por especialidad

Cuadro 65

SECTOR SERVICIOS					Empas		Pasantes			
ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Especialidad	Fin de pasantía	Total	Entrevistas	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajando
Instituto Darwin	3808	Cocina comedores escolares	101	1/11/96	8	6	19	17	1	16
Sind Empleados de Ccio	2468	Repositor de góndola	102	30/07/96	3	3	18	18	0	18
Estudio Charne	3817	Mucamo especializado en enfermos dependientes	104	20/12/96	5	5	20	20	0	20
NET (María V Roca)	3834	Operario procesador de texto	105	8/11/96	5	5	17	17	1	16
Fundación Crear	2487	Asistente infantil	110	15/08/96	5		20			
Estudio Charne	2469	Auxiliar administrativo	113	14/10/96	20	17	20	17	6	11
Estudio Charne	2470	Auxiliar administrativo	113	29/10/96	17	15	20	17	1	16
Sind Empleados de Ccio	3809	Cajero de comercio y supermercado	113	20/12/96	3	3	4	4	1	3
Liliana Di Leo	3813	Cadete de Comercio	113	8/11/96	7	6	14	9	0	9
Asic Civil María Auxiliadora	2466	Ayudante playa estaciones de servicio	114	21/08/96	9	9	17	17	0	17
Sind Empleados de Ccio	2467	Vendedor de Ccio	114	30/07/96	4	4	20	20	0	20
Alicia Solfino	2472	Vendedor	114	10/07/96	6	6	20	20	1	19

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Cursos por especialidad

M.T.I	3833	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales	202		2	2	20	20	1	19
Roberto Di Virgilio	2486	Ayudante mecánico	207	26/07/96	13	12	19	16	1	15
TOTAL SECTOR INDUSTRIAL			22		58	45	437	376	16	360

PROYECTO JOVEN**Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996****REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada****Cursos por especialidad**

M.T.I.	2483	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	202	24/09/96	2	2	20	20	1	19
M.T.I.	2484	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	202	22/10/96	2	2	20	20	1	19
M.T.I.	2485	Auxiliar en instalaciones de máquinas y cañerías	202	7/01/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3814	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202	4/02/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3815	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202	28/02/97	2	2	20	20	1	19
Leon Mussetti	3816	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202		2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3827	Ayudante de oficial en mecánica industrial	202	20/12/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3828	Ayudante de oficial en mecánica industrial	202	28/02/97	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	3829	Ayudante de oficial en mecánica industrial	202		2	2	20	20	1	19
M.T.I.	3831	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales	202		2	2	20	20	1	19
M.T.I.	3832	Auxiliar de mantenimiento y montaje de equipos industriales	202		2	2	20	20	1	19

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Cursos por especialidad

SECTOR INDUSTRIAL

ICAP	Curso Nro.	Curso Nombre	Especialidad	Fin de pasantía	Empas		Pasantes			
					Total	Entrevistas	Total	De Empas entrev.	Están trabajando	No están trabajando
Cuartas - Sica	2473	Albañilería	201	22/09/96	5		20			
Cuartas - Sica	2474	Albañilería	201	6/12/96	4		20			
Fundación Trabajo y Producción	1373	Operador de máquina	202	11/07/96	1	1	20	20	0	20
Fundación Trabajo y Producción	1374	Soldador manual para arco eléctrico	202	11/07/96	1	1	20	20	0	20
Fundación Trabajo y Producción	1375	Trazado de calderería	202	5/07/96	1	1	20	20	0	20
Hugo Bibiloni	2475	Auxiliar operador plantas químicas y refinación	202	27/08/96	3		18			
Jorge Puleio	2480	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202	4/11/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2481	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202	5/09/96	2	2	20	20	1	19
Jorge Puleio	2482	Ayudante de oficial en instrumentación industrial	202	20/12/96	2	2	20	20	1	19

PROYECTO JOVEN

Cursos del 4to., 5to. y 6to. llamado a licitación, dictados durante 1996

REGION: Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada

Cursos por especialidad

Cooperativa Los Parques	2488	Reparación y mantenimiento de máquinas de jardinería	116	27/08/96	2	2	18	18	0	18
SOS Infantil	2200	Promoción y Comercialización de diarios y revistas	120	27/09/96	2	2	13	13	2	11
Caputo	3824	Vigilador de empresas y edificios	121	31/12/96	3	3	16	16	5	11
Caputo	3825	Vigilador de empresas y edificios	121	9/01/97	4	4	14	14	5	9
Agro-Vigia	3826	Saneamiento ambiental	121	24/10/96	2	2	20	20	0	20
TOTAL SECTOR SERVICIOS			17		105	92	290	257	23	234