



Desempleo y Política en las Provincias Argentinas

Julio 1995

Informe Elaborado por:
OSCAR CETRÁNGOLO y LAURA GOLBERT

Fundación CECE
Presidente: JUAN VITAL SOURROUILLE

ÍNDICE TEMÁTICO

- I. Introducción.
- II. Características de los programas.
- III. Distribución regional de los programas.

I. Introducción

En mayo de 1995 el CECE publicó un informe acerca de la situación del mercado de trabajo y las políticas de empleo¹. Allí se analizaba la situación del mercado laboral ante el alarmante crecimiento de la desocupación. Se señalaba que para encontrar las causas de los problemas que hoy enfrenta el mercado de trabajo es necesario rastrear la conformación del modelo de desarrollo industrial argentino. No obstante, fue en los últimos años cuando los indicadores del mercado de trabajo muestran una evolución dramáticamente adversa. Entre 1991 y 1994 la tasa de desempleo prácticamente se ha triplicado. Los datos provenientes de la última encuesta del INDEC (mayo de 1995) mostraran, seguramente, una profundización de la crisis.

En ese mismo documento se discutían las políticas de empleo que el gobierno está llevando a cabo. Se señalaba, entre otras cosas, los pocos recursos destinados a las políticas de empleo, la baja cobertura del seguro de desempleo y los peligros del uso discrecional de programas de generación de empleo como los Programas Intensivos de Trabajo (PIT) y Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPA), entre otros.

Esta nota, complementaria del documento citado, está dirigida a presentar un breve comentario sobre los mecanismos de distribución de los programas mencionados entre los habitantes de las diferentes jurisdicciones del país.

¹Cetrángolo, O. y Golbert, L., «Desempleo en la Argentina: Magnitud del Problema y Políticas Adoptadas», Serie Estudios, CECE, Buenos Aires, 1995.



II. Características de los programas

El seguro de desempleo y los programas PIT y PROCOPA se diferencian tanto por sus objetivos como por los criterios de exigibilidad para su acceso.

El objetivo del seguro de desempleo es asegurar al trabajador un nivel de ingresos similar al que tenía previamente a la pérdida de su empleo, durante un período de tiempo suficientemente prolongado como para permitir su reincorporación al mercado de trabajo.

El PIT es una medida de fomento del empleo que se inscribe entre los programas de emergencia ocupacional. Dicho programa -de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Empleo² en el artículo 108- consiste «en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del Estado Nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social e intensivos en mano de obra». El contrato de trabajo a suscribir entre el trabajador y el organismo contratante (provincia o municipio) se rige por la modalidad de los contratos de tiempo determinado de fomento del empleo (arts. 43 al 46).

El PROCOPA, por su parte, tiene los mismos objetivos y características que el PIT aunque difiere en su financiamiento. En efecto, ante el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo el gobierno nacional ha impulsado la creación de este programa en donde se coparticipa el financiamiento con fondos de las provincias³.

Para hacerse «merecedor» del seguro el propio trabajador tiene que gestionar la obtención del beneficio y cumplir con una serie de requisitos establecidos por la Ley de Empleo. Estos incluyen: encontrarse en una situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, haber realizado los aportes correspondientes⁴, no percibir beneficios previsionales ni prestaciones no contributivas.

Para el otorgamiento de los PIT y PROCOPA el camino a seguir es otro: la Municipalidad o el gobierno provincial que lo solicite debe previamente firmar un convenio con el MTSS de la Nación. En este caso, los criterios de asignación de los recursos son establecidos por un expediente del propio ministerio; allí se enuncia que para el otorgamiento de los programas se deberá tener en cuenta las «características demográficas, ocupacionales, económico financieras, de planta de personal y de eficiencia administrativa de las municipalidades»⁵.

Habida cuenta de las diferencias que presentan los programas comentados, especialmente en lo que se refiere a sus modalidades de asignación, en lo que sigue de esta nota se ha evaluado

²Ley 24013 publicada en el Boletín Oficial del 17 de diciembre de 1991.

³Resolución 1173/94 del Ministerio de Trabajo de Seguridad Social (Boletín Oficial del 2 de noviembre de 1994).

⁴ Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los tres años anteriores al cese del contrato que dió lugar a la situación legal de desempleo.

⁵ Expediente No. 963.198/94 del 24 de enero de 1994 del MTSS.



en qué medida la oferta de asistencia se relaciona con las necesidades de cada jurisdicción. El objetivo de este ejercicio de comparación entre los efectos regionales de un programa cuidadosamente legislado -como es el seguro de desempleo- con otros difusamente otorgados (PIT y PROCOPA) es echar luz sobre la conveniencia de tener políticas de empleos transparentes.

III. Distribución regional de los programas

Para cumplir con el objetivo señalado, relacionamos la distribución jurisdiccional de los desocupados con la correspondiente a los programas de empleo analizados. La información estadística disponible impone ciertos límites al ejercicio propuesto. Por esta razón, hubo que tomar algunas decisiones metodológicas que hicieron posible la comparación y que se comentan a continuación.

En primer lugar, teniendo en cuenta que la información del desempleo y de la subocupación horaria proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC y que la misma sólo incluye un grupo de aglomerados urbanos de las distintas provincias, se trabajó con el supuesto de que las tasas relevadas son representativas de la totalidad de la población urbana de las provincias a que pertenece cada aglomerado.⁶

En segundo lugar, para el cálculo de la estructura jurisdiccional de los seguros de desempleo se tomaron en cuenta los otorgados en el mes de octubre de 1994 (que coincide con el relevamiento de la EPH utilizado para la estructura de desocupados). Con relación a los PIT y PROCOPA -considerando una duración promedio de los programas de alrededor de 6 meses- se promedió las dos observaciones disponibles que corresponden al primer y segundo semestre de ese año.⁷

La información obtenida se presenta en el cuadro 1. Allí también se incluyó, por considerarlo un dato relevante para el análisis, la estructura de subocupados por jurisdicción. Con el objeto de mejorar la apreciación de los resultados obtenidos se elaboraron cuatro gráficos que resumen la información.

En el primer gráfico se observa que la distribución de seguros de desempleo otorgados sigue el mismo patrón que la estructura de desocupados. Es así que si trazamos una diagonal en el gráfico, los datos correspondientes a las diferentes provincias y Ciudad de Buenos Aires se ubican en torno a esa línea. Teniendo en cuenta que la magnitud absoluta de la Provincia de

⁶Dado que un cálculo similar había sido realizado recientemente por un estudio del Instituto para el Desarrollo Industrial se decidió utilizar los resultados allí alcanzados, corrigiéndolos con la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires, no considerada en ese estudio. Véase Cepeda, H. y Robbio, J.: "La experiencia internacional en el tratamiento de la problemática regional y de la pequeña y mediana industria: algunos comentarios sobre el caso argentino". Documento de Trabajo, No.20, Buenos Aires, 1995.

⁷La información de los puestos de trabajo creados por los PIT y PROCOPA proviene de dos publicaciones del MTSS. Véase MTSS, *Revista de Trabajo* No.4, set/oct., Buenos Aires, 1994; y MTSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, No.28, I Trimestre, Buenos Aires, 1995. Allí se presenta la información acumulada a los meses de mayo y noviembre de 1994 respectivamente.



Buenos Aires obliga a la construcción del gráfico en una escala que hace difícil la apreciación de lo que sucede en las provincias más pequeñas, se confeccionó un segundo gráfico, excluyendo aquella provincia. Allí se puede confirmar la asociación antes enunciada.

Muy diferente es el panorama que surge del análisis de la distribución de los otros programas. Tanto en el gráfico 3 como en el 4 (que excluye a la Provincia de Buenos Aires) se observa que la estructura de desocupados no guarda asociación con la distribución de los PIT (incluyendo los PROCOPA).

Por ejemplo, Tucumán es la provincia que más se ha beneficiado con el otorgamiento de PIT y PROCOPA pese a no ser la que registra la mayor cantidad de desocupados. Por el contrario, Santa Fe, que tiene el 12.1% de los desocupados del país sólo recibe el 7% de PIT. Córdoba, por su parte, accede a apenas el 0,5% de los PIT aunque en ella habitan casi el 7% de los desocupados. Buenos Aires tampoco se ha visto favorecido con los PIT: pese a tener el mayor número absoluto de personas desocupadas y subocupadas sólo se lleva el 10% de los programas. Vale la pena destacar que esta provincia recibe fondos especiales para la atención de estos problemas provenientes del Fondo del Conurbano Bonaerense, del que también participa Santa Fe.

Si se ordena a las provincias de acuerdo con su participación en la distribución de los PIT (cuadro 2) se observa que en la provincia de Tucumán se concentra el 16.56% de los PIT, porcentaje equivalente al de 11 provincias. En el mismo cuadro también se puede apreciar que 9 provincias reciben el 70% de los puestos de trabajos creados por este programa.

Como sostuvimos en el Informe 8 del CECE estos programas no son suficientes para resolver los graves problemas de empleo que hoy enfrenta el país. Sin embargo, en tanto pueden significar una ayuda aunque sea provisoria para un grupo de aquellos que estén sin trabajo, por elementales cuestiones de equidad debería ser distribuidos de manera más transparente. Los mecanismos de asignación deberían ser tales que no puedan ser objetos de uso discrecional.



CUADRO 1

Provincia	Estructura porcentual por jurisdicción				
	Desocupados (1)	Subocupados (2)	Total (3) = (1) + (2)	Puestos PIT PROCOPA (4)	Seguros de Desempleo (5)
Buenos Aires	42,4	36,2	39,4	10,02	43,19
Capital Federal	11,3	9,4	10,4	3,13	9,75
Catamarca	0,5	0,9	0,7	1,13	0,44
Córdoba	6,8	9,5	8,1	0,51	7,93
Corrientes	1,7	1,1	1,5	2,14	1,58
Chaco	1,3	2,1	1,7	2,93	1,69
Chubut	1,3	1,1	1,2	2,33	1,99
Entre Ríos	2,3	2,7	2,5	9,57	3,30
Formosa	0,7	0,9	0,8	1,48	0,30
Jujuy	1,1	2,3	1,7	1,12	1,30
La Pampa	0,4	0,3	0,4	3,84	0,47
La Rioja	0,3	0,7	0,5	4,96	0,46
Mendoza	2,5	4,6	3,5	3,41	4,25
Misiones	2,1	2,5	2,3	2,01	0,76
Neuquén	1,5	1,2	1,4	3,77	1,20
Río Negro	1,2	1,5	1,4	8,13	1,87
Salta	2,7	3,8	3,2	3,60	1,93
San Juan	1,5	1,5	1,5	2,33	1,59
San Luis	0,7	0,6	0,7	1,38	1,35
Santa Cruz	0,3	0,2	0,2	1,44	0,29
Santa Fe	12,1	10,2	11,2	7,08	9,80
Sgo. del Estero	0,4	1,8	1,0	6,18	0,70
Tierra del Fuego	0,2	0,2	0,2	0,95	0,30
Tucumán	4,6	4,6	4,6	16,56	3,57
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota:

De acuerdo con los datos de la EPH (INDEC) en el mes de octubre de 1994 había en todo el país 1.089.581 personas desocupadas y 1.017.069 subocupadas (Columnas 1 y 2).

En la columna 4 el total sobre el cual se calculó la estructura porcentual es 35.192 puestos de trabajo, que es el promedio de las observaciones correspondientes al primer y segundo semestre del año 1994.

En la columna 5 la estructura porcentual se calculó sobre 89.075 seguros de desempleo otorgados en el mes de Octubre de 1994.

La información de la columna 4 y 5 provienen del MTSS.



**Ranking de jurisdicciones de acuerdo con su participación
en la distribución de los PIT**

Jurisdicciones	% sobre el total	Acumulado
Córdoba	0,51	0,51
Tierra del Fuego	0,95	1,46
Jujuy	1,12	2,58
Catamarca	1,13	3,71
San Luis	1,38	5,09
Santa Cruz	1,44	6,53
Formosa	1,48	8,01
Misiones	2,01	10,02
Corrientes	2,14	12,16
Chubut	2,33	14,49
San Juan	2,33	16,82
Chaco	2,93	19,75
Capital Federal	3,13	22,88
Mendoza	3,41	26,29
Salta	3,61	29,90
Neuquén	3,76	33,66
La Pampa	3,84	37,50
La Rioja	4,96	42,46
Sgo. del Estero	6,18	48,64
Santa Fe	7,08	55,72
Río Negro	8,13	63,85
Entre Ríos	9,57	73,42
Buenos Aires	10,02	83,44
Tucumán	16,56	100,00
TOTAL	100,00	