

# Empleo, desempleo & políticas de empleo

Programas de  
promoción del empleo  
asalariado en la  
provincia de  
Buenos Aires

ANDREA SUAREZ MAESTRE Y  
JULIO NEFFA (DIR.)

# 14



ISSN 1853-0257

Nº 14 SEGUNDO TRIMESTRE 2013



# Empleo, desempleo & políticas de empleo

**Programas de promoción  
del empleo asalariado en  
la provincia de Buenos  
Aires**

ANDREA SUAREZ MAESTRE Y  
JULIO C. NEFFA (DIR.)

# 14



Nº14/segundo trimestre 2013

## Empleo, desempleo & políticas de empleo

Publicación trimestral del CEIL CONICET

En esta serie de documentos, cuya salida se prevé con una frecuencia trimestral, se van a publicar los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos del CEIL del CONICET, que han sido sometidos a un sistema de referato interno, así como presentaciones de ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

© CEIL, 2010-2013

Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires

tel. 4953 9853/4952 7440

e-mail: publicaciones@ceil-conicet.gov.ar

<http://www.ceil-conicet.gov.ar>

Director: Julio César Neffa

Equipo editorial: Graciela Torrecillas, Irene Brousse

# Programas de promoción del empleo asalariado en provincia de Buenos Aires (2000-2012)

ANDREA SUAREZ MAESTRE Y JULIO NEFFA (DIR.)

## Tabla de contenidos

### Presentación y agradecimientos 8

### 1. Programa Barrios Bonaerenses 9

- 1.1. Marco normativo 10*
- 1.2. Población objetivo 12*
- 1.3. Beneficios 13*
- 1.4. Características generales 14*
- 1.5. Condiciones para el acceso 15*
- 1.6. Implementación y gestión 15*
- 1.7. Financiamiento 18*
- 1.8. Datos disponibles 19*
- 1.9. Algunas reflexiones sobre el programa 23*

### 2. Plan “Caminos de la producción” 27

- 2.1. Marco normativo 27*
- 2.2. Población objetivo 28*
- 2.3. Beneficios 28*
- 2.4. Características generales 28*
- 2.5. Condiciones para el acceso 29*
- 2.6. Implementación y gestión 29*
- 2.7. Financiamiento 29*
- 2.8. Datos disponibles 29*
- 2.9. Algunas reflexiones sobre el programa 29*

### **3. Programas Bonus y Segunda Oportunidad 31**

- 3.1. Marco normativo 31*
- 3.2. Población objetivo 32*
- 3.3. Beneficios 33*
- 3.4. Características generales 33*
- 3.5. Condiciones para el acceso 34*
- 3.6. Implementación y gestión 35*
- 3.7. Financiamiento 36*
- 3.8. Datos disponibles 36*
- 3.9. Algunas reflexiones sobre el programa 40*

### **4. Plan de promoción, preservación y regularización del empleo - PRE.BA 40**

- 4.1. Marco normativo 42*
- 4.2. Programa de inclusión laboral (Incluir) 42*
- 4.3. Programa de preservación de puestos de trabajo para situaciones de crisis (Preservar) 43*
- 4.4. Programa de regularización del empleo no registrado (Registrar) 45*
- 4.5. Programa de asistencia a la promoción industrial (Generar) 47*
- 4.6. Programa de Apoyo a la Capacitación en la Empresa 48*
- 4.7. Igualdad de oportunidades laborales en el ámbito público municipal (Pre.Ba Público) 50*
- 4.8. Implementación y gestión 51*
- 4.9. Financiamiento 52*
- 4.10. Datos disponibles 52*
- 4.11. Algunas reflexiones sobre el programa 55*

## **5. Servicio de colocación laboral selectiva - SeCLaS 56**

- 5.1. Marco normativo 56*
- 5.2. Población objetivo 58*
- 5.3. Beneficios 58*
- 5.4. Características generales 60*
- 5.5. Condiciones para el acceso 61*
- 5.6. Implementación y gestión 62*
- 5.7. Financiamiento 62*
- 5.8. Datos disponibles 63*
- 5.9. Algunas reflexiones sobre el programa 65*

## **6. Programa “Ellas trabajando” (Proyecto P.N.U.D. ARG/09/012 Inclusión laboral y social de jóvenes bonaerenses) 66**

- 6.1. Marco normativo 67*
- 6.2. Población objetivo 68*
- 6.3. Beneficios 68*
- 6.4. Características generales 69*
- 6.5. Condiciones para el acceso 70*
- 6.6. Implementación y gestión 71*
- 6.7. Financiamiento 74*
- 6.8. Datos disponibles 74*
- 6.9. Algunas reflexiones sobre el programa 77*

## **7. Programa Oportunidades – para la inclusión sociolaboral 81**

- 7.2. Marco normativo 81*
- 7.2. Población objetivo 81*
- 7.3. Beneficios 82*
- 7.4. Características generales 83*
- 7.5. Condiciones para el acceso 84*

*7.6. Implementación y gestión 85*

*7.7. Financiamiento 86*

*7.8. Datos disponibles 86*

*7.9. Algunas reflexiones sobre el programa 86*

**Bibliografía 87**

# Presentación y agradecimientos<sup>1</sup>

El presente documento de trabajo consiste en la presentación de los planes y programas de empleo ejecutados desde el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, en el período comprendido entre los años 2000 y 2012. En este primer abordaje del tema, se seleccionaron aquellos que promovieran la empleabilidad y la inserción laboral, por medio transferencias monetarias. Un segundo grupo -que no está comprendido en la investigación- se compone en cambio de estrategias dirigidas al fomento del autoempleo: programas de financiamiento, capacitación y asistencia a emprendimientos y proyectos productivos de la economía social. Esta división se fundamenta en que el primer grupo de herramientas de la política pública tiene como objetivo que los beneficiarios ingresen al mercado de trabajo como obreros o empleados asalariados, mientras los destinatarios del segundo grupo se agregarían a la categoría ocupacional de microemprendedores, miembros de cooperativas de trabajo, de empresas recuperadas, o trabajadores por cuenta propia.

La investigación forma parte de las actividades del departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno y se desarrolló en el marco del proyecto de investigación científica y tecnológica (PICT 2383/06) sobre “Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2008)” dirigido por el Dr. Julio César Neffa, con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET y contó con el apoyo institucional brindado por el ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.

En el documento se describen siete instrumentos: programa Barrios Bonaerenses, Caminos de la Producción, programas Bonus y Segunda Oportunidad, Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo (Pre.BA), Servicio de Colocación Laboral Selectiva (SeCLaS), programa “Ellas Trabajando” y programa Oportunidades. En cada caso se ha seguido un mismo esquema de análisis: objetivos, marco normativo, población a la que se dirige, beneficios que otorga, condiciones para el acceso, forma de implementación y gestión, origen del financiamiento, datos cuantitativos y reflexiones finales, incluyendo algunos aspectos para una posible evaluación. Queda pendiente un análisis transversal de estas

---

<sup>1</sup> El presente documento fue redactado gracias al apoyo de varias instituciones: Universidad Nacional de Moreno, Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires y el Proyecto PICT 2383/06 (2008-2010) “Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2008)”, dirigido por el Dr. Julio Neffa, con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET.

experiencias, pues este documento de trabajo es el primer producto de una investigación académica mayor, y es un recurso sustancial del trabajo de campo de la tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA) de su autora.

Finalmente, cabe agradecer al Rector de la Universidad Nacional de Moreno, Lic. Hugo Andrade y al Lic. Pablo Tavilla, director del departamento de Economía y Administración de dicha universidad por su apoyo institucional, al Dr. Oscar Cuartango, ministro de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, por permitirme el acceso a la información sobre las políticas de empleo e incentivar la formación de los miembros de su equipo de gestión, y a dos personas que desinteresadamente colaboraron en la lectura, los Lic. Lucía Chicatún y Diego Pontorno. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de la autora.

## 1. Programa Barrios Bonaerenses

Este instrumento es uno de los más antiguos. Comienza a finales de 1996 con una prueba piloto, y en junio del año siguiente, se realiza su lanzamiento oficial en el marco del Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo<sup>2</sup>. Se trata de un *programa de empleo transitorio masivo*, creado para asistir a una problemática social crítica, de inminente pobreza y desempleo. Entre sus **objetivos** se encontraban los de mejorar los ingresos de hogares en situación de vulnerabilidad social y las condiciones de *empleabilidad*<sup>3</sup> y de inserción dentro de la economía formal

---

<sup>2</sup> El Plan se puso en marcha en agosto de 1997 y estaba compuesto además por el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) y Manos a la Obra del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano; el Programa Provincial de Microempresas y Plan de Pavimentación de la Unidad de Generación de Empleo (UGE) del ministerio de la Producción y el Empleo. El objetivo fue fortalecer y potenciar las acciones de distintos programas vinculados a la generación de empleo en el ámbito provincial (PNUD Argentina, 1999, pág. 27).

<sup>3</sup> El programa se refiere a “las condiciones personales en relación a las demandas del mercado laboral que aumentan o disminuyen las posibilidades de inserción de los sujetos en el mundo del trabajo” (PNUD Argentina, 1999, pág. 28). Una definición más académica señala que “la empleabilidad es la probabilidad que tienen las personas desocupadas de encontrar un empleo en un periodo dado.” (Neffa, Panigo, Pérez, & Giner, 2005, pág. 35). Sobre esta noción y otras acuñadas desde la década de 1990, se advierte que “lo que hace a enfoques y sujetos sobre los que se aplica el concepto, se parte de la idea que el mercado de empleo es un dato dado y homogéneo, con normas de funcionamiento propias e independientes y que son las

(PNUD Argentina, 1999, pág. 28). En términos generales, consiste en la realización de obras públicas por parte de municipios u organizaciones sociales (unidades ejecutoras), y donde el gobierno provincial subvenciona la contraprestación de la mano de obra.

En octubre de 1996, la tasa de desocupación para los cuatro grandes aglomerados urbanos<sup>4</sup> de la provincia de Buenos Aires llegaba al 20,9% de la *población económicamente activa (PEA)*<sup>5</sup>, representando aproximadamente a 927.195 personas. Los subocupados comprendían 666.696 personas de los cuales el 65,8% buscaban otra ocupación (PNUD Argentina, 1997, págs. 17-21).

Si bien originalmente su finalización estaba prevista para diciembre de 1999, en el año 2000 la tasa de desocupación representaba el 16,5% de la PEA (Neffa, Alvarez Hayes, Battistuzzi, Biaffore, & Suarez Maestre, 2008), por lo que se dio continuidad a los planes de empleo iniciados durante la emergencia laboral, debido además a los reclamos de grupos de desocupados y beneficiarios (diario *El Día*, 2000a). Actualmente se ejecuta en forma residual con personas de máxima desprotección social.

## 1.1. Marco normativo

En el año 1997, por decreto de necesidad y urgencia 1.892 se declara la emergencia laboral en toda la provincia de Buenos Aires, ratificado luego

---

condiciones de los sujetos las que hacen que los mismos puedan participar en él.” (Spinosa, 2005, pág. 6)

<sup>4</sup> Corresponde a la división que hacía en dicho momento la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) administrada por el INDEC, a los fines del relevamiento. En la provincia de Buenos Aires se encuentran comprendidos 4 aglomerados urbanos: partidos del Gran Buenos Aires (conurbano), Gran La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca.

<sup>5</sup> Se refiere a las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la buscan activamente. Se compone de la población ocupada más la desocupada. Para la OIT (1988) “la población económicamente activa abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según el sistema de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado” (Neffa, Panigo, Pérez, & Giner, 2005, pág. 17).

por la ley provincial 11.983<sup>6</sup>, sentando la base jurídico-institucional de la primera ejecución del programa y declarando de interés provincial “*toda iniciativa productiva que tienda a promover el empleo y la ocupación en el territorio de la Provincia o que esté orientada a la recuperación de la cultura del trabajo*” (decreto 1.862/97).

Las normas replican las características puestas a prueba en la experiencia piloto, limitando la participación a un integrante por cada grupo familiar, y posibilitando la articulación con otros programas provinciales y algunas variantes respecto de la forma de organización y gestión (PNUD Argentina, 1999, pág. 27). La modalidad de ejecución implicó la participación de organismos y asociaciones locales en el diseño e inversión de los proyectos, basado en la proximidad de estas entidades a las necesidades de cada barrio. Se autorizó a los gobiernos locales a la afectación de los excedentes de coparticipación para la compra de materiales y herramientas<sup>7</sup>. Otra innovación fue la inclusión del componente de *capacitación básica* para los beneficiarios. El decreto 2.674/97, completa el marco normativo, estableciendo la responsabilidad compartida con los municipios y ONG’s mediante la firma de acuerdos de adhesión, y designando al Instituto Provincial del Empleo (IPE) como organismo de ejecución del programa. También habilitó a los municipios a celebrar convenios con el Banco de la provincia de Buenos Aires para la financiación de las obras.

En los fundamentos de la ley de presupuesto del año siguiente, se anunciaban los detalles del Plan provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo, cuyo objetivo era “elevar el ingreso familiar de los jefes y jefas de hogar desocupados, que residen en el área de implementación de los proyectos” (fundamentos ley 12.062/97). Entre sus características se establecía la durabilidad de los proyectos en seis meses, el presupuesto del programa y los distritos sobre los cuales se aplicó.

---

<sup>6</sup> La cual enuncia “la imperiosa necesidad de generar políticas y programas tendientes a encontrar soluciones a los problemas laborales que padecen amplios sectores de la sociedad bonaerense” (fundamentos ley 11.983/97)

<sup>7</sup> “Artículo 2.- Cuando el Municipio afecte al plan, los recursos provenientes del excedente de Coparticipación Provincial dispuesto por el Artículo 11 del Decreto 1.862/97 ratificado por Ley 11.983, podrá disponer de los fondos por acción directa o subsidiando a aquellas instituciones reconocidas, a condición que los mismos sean afectados a la compra de materiales o herramientas.” (decreto 2.674/97)

En el año 2000 se dió continuidad al programa con el decreto 928, en el marco de la emergencia laboral declarada en el año 1997<sup>8</sup>. Las modificaciones que se incorporan al marco normativo anterior son: la prohibición a inmigrantes ilegales; la prioridad a familias numerosas, el límite de 30 beneficiarios por proyecto, el período de tres meses de duración de las obras (pudiendo ser renovado por igual período por la autoridad de aplicación), y la jornada laboral de 5 horas diarias o 25 horas semanales. La subvención no podía superar los 350 pesos, y se determinaba en función de los proyectos y la calificación del beneficiario. Además propone cuatro líneas para la presentación de proyectos: orientación productiva, servicios, capacitación y obras menores. La norma designó como autoridad de aplicación a la secretaría de Trabajo, aunque actualmente se encuentra dentro de la órbita del ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (decreto 928/00).

## 1.2. Población objetivo

El programa estaba dirigido originalmente a integrantes de familias sin ingresos, prioritariamente numerosas, cuyos hogares se encontraban localizados dentro de los cuatro aglomerados relevados por la EPH del INDEC. La delimitación de la población objetivo se realizó en base a datos de un estudio del PNUD<sup>9</sup>: “los jefes desocupados de hogares que se encontraban por debajo de la línea de indigencia, en su mayoría con bajo nivel educativo, se estimaron en 74.493 para los cuatro aglomerados. Dentro de estos, los que, al mismo tiempo, tenían dos o más menores de 14 años a cargo, eran 53.321 y conformaron el grupo prioritario al cual se orientaría el programa Barrios Bonaerenses” (PNUD Argentina, 1999, pág. 21; 25).

Para la experiencia piloto, los beneficiarios además debían residir en el barrio donde se ejecutarán los proyectos. La selección se realizó en base al registro de demandantes de empleo de los servicios municipales de empleo

---

<sup>8</sup> En el momento de la publicación de este decreto en el Boletín Oficial, Aníbal Fernández, ministro de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, explicó: "hasta hace poco estaba el plan denominado Generación de Empleo para Familias sin Trabajo, al que muchos dieron en llamar Plan Barrios. Tuvimos que reformular ese programa para hacerlo más ordenado y eficaz, por lo que aprovechamos la ocasión y le cambiamos el título oficializando el nombre de Plan Barrios". (diario *El Día*, 2000b)

<sup>9</sup> “Caracterización de los hogares sin ingresos y en deciles 1 y 2”, PNUD, Proy. ARG97/037, Área Empleo y Programas Sociales, Ministerio de Economía, La Plata, Agosto 1997. (PNUD Argentina, 1999).

y a un censo de familias realizado por las trabajadoras vecinales del plan Vida.

En el lanzamiento masivo del programa los beneficiarios eran jefes de hogar desocupados pertenecientes a familias sin ingresos o con ingresos mínimos. Se priorizó a las personas en situación de mayor vulnerabilidad social, dado por el nivel de escolaridad del jefe y el tener tres o más personas a cargo (menores de 16, mayores de 65, discapacitados, o embarazadas).

Actualmente se dirige a “desocupados mayores de 18 años que no perciban otro tipo de ingresos”<sup>10</sup>.

### 1.3. Beneficios

En el período de ejecución del programa 1997-1999, “la retribución que percibían los destinatarios tuvo carácter de subvención no remunerativa, recibida por realizar tareas de capacitación mediante la ejecución de las obras proyectadas o bien a través de la asistencia a cursos de formación y capacitación” (PNUD Argentina, 1999, pág. 29). La prestación tenía una duración de 6 meses, el mismo lapso que los proyectos, con la posibilidad de renovación.

El monto fue variando con el transcurso del tiempo. En el momento del lanzamiento oficial del plan<sup>11</sup>, los beneficiarios recibirían entre \$200 y \$400 mensuales, según la categoría de su tarea. En el año 2001 la subvención mínima se reduce a \$160, debido a la disminución del presupuesto asignado al programa<sup>12</sup>. Entre 2002-2003, se sujetaban a una escala que iba de \$120 a \$700 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003, pág. 100). Finalmente, para compatibilizar las prestaciones provinciales con las de los programas nacionales se reducen hasta \$150 (DAGPyPS, 2004, pág. 23).

---

<sup>10</sup> Publicado en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, 2012) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011, pág. 41)

<sup>11</sup> El programa Barrios Bonaerenses fue objeto de un anuncio del entonces gobernador Eduardo Duhalde en junio de 1997, como parte de un plan trienal con vistas a las elecciones de 1999 (diario *Clarín*, 1997)

<sup>12</sup> “Durante el año 2000 el ministerio de Trabajo contó con un presupuesto de 140 millones de pesos para financiar el plan pero para este año ese monto se redujo a 110 millones.” (diario *El Día*, 2001)

Desde marzo de 2006, los 65 mil beneficiarios del programa comenzaron a cobrar la subvención de \$150 a través de tarjetas de débito de la Red Link (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007, pág. 221).

## 1.4. Características generales

El programa consistía en la realización de servicios de mantenimiento u obras menores propuestas por los municipios, consejos barriales u ONGs. Estos debían establecer las características del proyecto y aportar los materiales. También tenían a cargo la selección de las personas a emplear, cada uno podía afectar de 10 a 30 personas, excepto que la autoridad de aplicación autorizara un número mayor. La jornada laboral no debía exceder las 5 horas diarias o 25 horas semanales y su duración máxima en un principio fue de 6 meses y luego de 3 meses, con posibilidad de renovarse.

La elección de los distritos se hizo en función de la concentración demográfica<sup>13</sup>, los problemas de empleo y la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas. La estrategia de intervención de la política consistió en “promover el protagonismo del barrio como medio de fortalecer su identidad y sus propias modalidades de organización”. Por ello, el programa propuso 3 ejes (PNUD Argentina, 1999, págs. 28-32):

- el barrio como unidad geográfica, para mejorar la calidad de vida de los vecinos y aumentar el sentido de pertenencia y cooperación de los beneficiarios con su comunidad;
- organización del trabajo con grados de responsabilidad similares a los que se presentan en el mercado laboral.
- capacitación, aunque sea en educación básica y la formación específica en oficios, con el fin de generar nuevas habilidades y competencias, que incrementen sus posibilidades de reinserción laboral.

Sobre este último punto, contaba con tres componentes: la finalización de la escolaridad básica para adultos, la formación profesional con capacitación en oficios y la capacitación para el trabajo en proyectos de autoempleo.

Con el objetivo de orientar a las unidades ejecutoras en la elaboración de las propuestas, se estableció una tipología que contemplaba 5 líneas de trabajo:

---

<sup>13</sup> 71% de la población de la provincia de Buenos Aires vivía en el 3% de su territorio.

- Infraestructura sanitaria (construcción de desagües cloacales y pluviales, sumideros y alcantarillas)
- Infraestructura social (construcción y refacción de unidades sanitarias, educativas y comunitarias)
- Vivienda (construcción, refacción o ampliación, y actividades de mejoramiento habitacional)
- Infraestructura urbana (mejora de vías y espacios públicos).
- Productivos (bienes o servicios para su distribución o utilización en otros proyectos del programa).

## **1.5. Condiciones para el acceso**

Las personas extranjeras ilegales, quienes percibían seguros de desempleo, prestaciones previsionales o planes sociales, empleo o de capacitación, nacionales, provinciales o municipales, no podían ser destinatarios de los beneficios del plan (decreto 928/00). Por ello debían firmar una declaración jurada, que luego sería evaluada por el IPE.

Una de las restricciones para la realización de la obra era que el personal afectado a la misma debía residir en el lugar donde se ejecutaba el proyecto.

Respecto de las unidades ejecutoras (UE), debían presentar propuestas que estuvieran contempladas en los tipos de proyectos que financia el programa. Asimismo, los consejos barriales u organizaciones no gubernamentales debían tener el reconocimiento municipal.

## **1.6. Implementación y gestión**

Para analizar la forma de implementación del programa, corresponde diferenciar entre la prueba piloto, una etapa posterior de ejecución masiva que tuvo vigencia desde agosto de 1997 hasta diciembre de 1999, el relanzamiento del programa al año siguiente, y la ejecución residual, vigente hasta la actualidad.

En octubre de 1996 se dio comienzo a la experiencia piloto (PNUD Argentina, 1999, págs. 25-26) para probar la metodología de implementación. Tuvo una duración de 9 meses. Los lugares seleccionados fueron barrios donde ya se implementaba el plan Vida (del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano). El IPE se desempeñó como unidad ejecutora

y encargado de evaluar los proyectos presentados por las áreas de acción social y obras públicas de los municipios, los cuales se vinculaban a actividades de mejoramiento barrial tales como:

- iluminación de calles, construcción de veredas, cruces de calles y cordón cuneta;
- arreglo de calles con carbón bituminoso;
- señalización vertical y horizontal;
- reparación y mantenimiento de escuelas, unidades sanitarias y jardines de infantes;
- construcción de edificios y plazas;
- instalación de agua potable.

El esquema de *organización del trabajo* se realizó mediante el agrupamiento en cuadrillas de diez beneficiarios, de los cuales uno ejercía el rol de capataz. Asimismo, cada diez cuadrillas había un coordinador general, quien articulaba entre las unidades ejecutoras locales (municipio u ONG) y el IPE. Para la distribución y cuidado de las herramientas y materiales, se crearon las figuras de pañoleros y serenos. Por cada pañol<sup>14</sup>, había un pañolero, tres serenos y un franquero. (PNUD Argentina, 1999, pág. 28 y 31). El programa contó con instructores para formación técnica según las obras y cursos en oficios. De la evaluación del nivel educativo de los beneficiarios, resultó la necesidad de incorporar un sistema de capacitación a contraturno de terminalidad educativa, en articulación con la Dirección General de Cultura y Educación provincial.

La primera etapa de implementación de Barrios, se aplicó sobre 25 municipios del conurbano bonaerense, gran La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca<sup>15</sup>. Sin embargo, algunos distritos firmaron convenios con el gobierno

---

<sup>14</sup> Se refiere al lugar donde se resguardan los materiales y herramientas

<sup>15</sup> Los municipios comprendidos fueron: Almirante Brown; Avellaneda; Bahía Blanca; Berazategui; Berisso; Ensenada; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; General Pueyrredón; General San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; La Matanza; La Plata, Lanús; Lomas de Zamora; Malvinas Argentinas; Merlo; Moreno; Morón; Presidente Perón; Quilmes; San Fernando; San Miguel, San Vicente, Tigre; Tres de Febrero y Vicente López. (PNUD Argentina, 1999, pág. 15)

provincial para ejecutar obras y capacitaciones<sup>16</sup>. En una etapa posterior, se incorporan otros municipios del interior. La puesta en marcha se hizo por medio de convenios que se comprometían a realizar un diagnóstico social, capacitar, brindar servicios y controlar la salud y la organización de los grupos ejecutores del programa.

Si bien los gobiernos locales seleccionaban y proponían a los beneficiarios, el IPE era el que aprobaba el ingreso al plan. Un receptor podía ser desafectado por renuncia o dado de baja mediante un acta firmada por sus compañeros y el coordinador general, si no cumplía las actividades asignadas o se ausentaba sin justificación. Aunque también la “baja” debía ser aceptada por el IPE. (PNUD Argentina, 1999, pág. 29)

El IPE, dependiente del ministerio de Producción y Empleo, ejerció durante la primera parte del programa, las funciones de coordinación, evaluó y aprobó los proyectos, facilitó instructivos y formularios para su elaboración y posterior aprobación (en función del criterio de “utilidad pública”), controló los listados de liquidación de los beneficiarios, y se articuló con otras entidades.

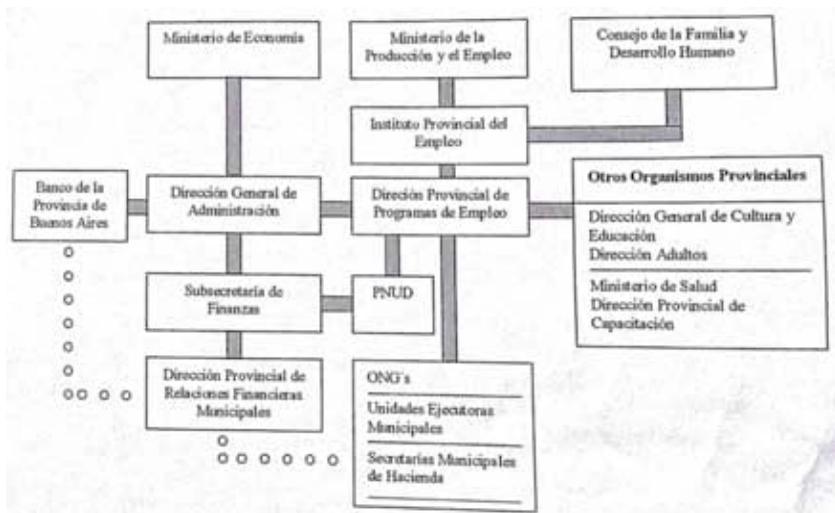
El Ministerio de Economía tenía a cargo presupuestar y financiar el programa, la transferencia a los municipios de la coparticipación destinada a los proyectos, y el pago de las liquidaciones mensuales. El monitoreo y evaluación se realizó por un convenio de asistencia técnica y cooperación, firmado entre PNUD<sup>17</sup> y el IPE. El Banco Provincia de Buenos Aires otorgó subvenciones para la ejecución de las obras. La Dirección General de Cultura y Educación tuvo a cargo la implementación de los cursos de formación básica y profesional. El ministerio de Salud participó en la ejecución de proyectos especiales y en los cursos de formación de enfermería. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el Instituto de la Vivienda intervinieron en proyectos de construcción de viviendas. Asimismo, se articuló con las áreas de empleo, acción social, y obras públicas municipales.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo en el año 1998 la municipalidad de Tres Arroyos firmó un convenio para la realización de cursos de capacitación laboral en gastronomía y hotelería (ordenanza municipal 4454, 1998).

<sup>17</sup> Proyecto ARG/97/037: “Optimización de los recursos del Estado y del Gasto Social en la Provincia de Buenos Aires” con sede en el Ministerio de Economía.

**Gráfico 1.** Estructura organizativa. Articulación entre organismos



(PNUD Argentina, 1999, pág. 30)

Según los informes sobre gasto público publicados por el ministerio de Economía de la Nación, (DAGPyPS, 2004, pág. 23) los beneficiarios fueron incluidos en otros programas como Banca Social, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y Creando Oportunidades.

En la actualidad, se lleva a cabo el reempadronamiento de beneficiarios, a través de un sitio web del ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, 2012).

## 1.7. Financiamiento

Durante la experiencia piloto, el Consejo de la familia y desarrollo humano suministró las herramientas y el pago de las subvenciones, mientras que el ministerio de la Producción y el Empleo financió la adquisición de bienes e insumos requeridos. En cambio, en la etapa siguiente, el Estado provincial sólo aportó el pago de la mano de obra, y los municipios y organizaciones intermedias fueron responsables de los materiales y herramientas de las obras. Como se mencionó, para ello podían hacer uso de los recursos excedentes de la coparticipación.

En los proyectos especiales de construcción de viviendas, los recursos fueron aportados por el Instituto de la Vivienda y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Además el IPE y los municipios podían firmar convenios con el Banco de la Provincia de Buenos Aires para financiar, a través de préstamos, las obras ejecutadas.

En el período comprendido entre mediados de 1997 y diciembre de 1999, el presupuesto inicial del programa fue de \$333.916.000 (PNUD Argentina, 1999, pág. 15), y hasta julio de ese año se había ejecutado \$ 288.952.000.

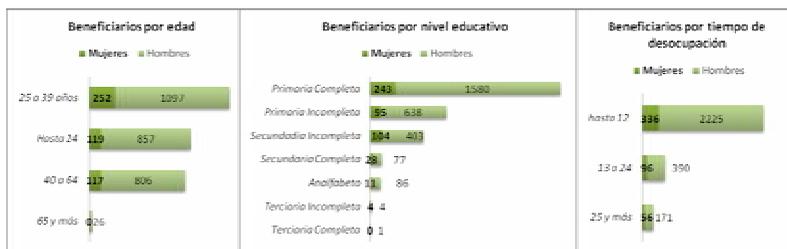
Actualmente, Barrios Bonaerenses es financiado con presupuesto del ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

## **1.8. Datos disponibles**

Se cuenta con varias fuentes de datos que corresponden a distintas etapas de la implementación del programa. Ellas comprenden el informe de PNUD, los documentos sobre gasto público del ministerio de Economía de la Nación y las Memorias de gestión realizadas por la jefatura de gabinete provincial.

El informe PNUD indica que la experiencia piloto se aplicó durante 9 meses llegando a 3.274 beneficiarios directos (y otros 18.904 indirectos – grupo familiar), de los cuales el 85% eran hombres y el 15% mujeres. La mayor parte de los participantes (41,2%), tenían entre 25 y 39 años y apenas habían completado sus estudios primarios (55,7%) mientras más del 25% no contaba siquiera con ese nivel de formación. El 78% llevaban desocupados menos de un año, y el 7 % más de dos años. La población beneficiaria estuvo compuesta en su mayoría por ex trabajadores de la construcción y del servicio doméstico.

**Gráfico 2.** Datos sobre la evaluación de la Experiencia Piloto (Octubre '96 a Junio '97).

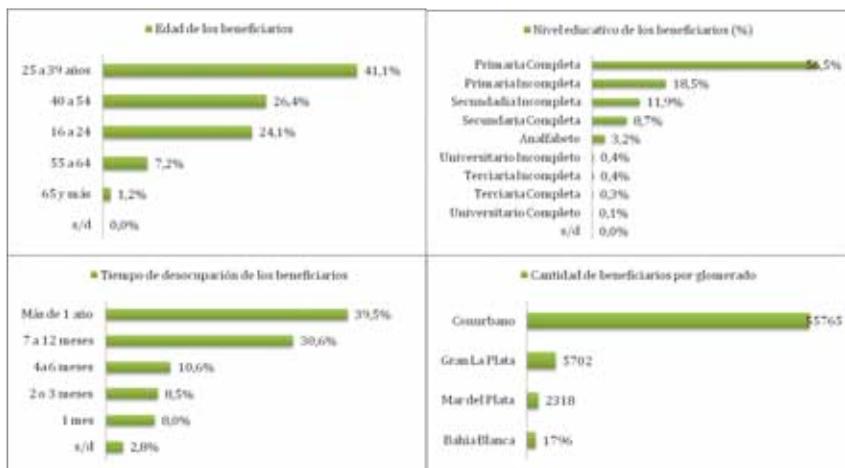


Elaboración propia en base a datos oficiales. (PNUD Argentina, 1999)

De la evaluación del programa entre agosto de 1997 y junio de 1999, se desprende la ejecución de 3.737 proyectos, de los cuales el 48% correspondían a obras de infraestructura urbana, 20% a infraestructura social y sanitaria y el 14% a emprendimientos productivos (herrera, construcción, huerta y jardinería). De los 65.581 beneficiarios del mismo período, el 85 % residían en municipios del conurbano bonaerense, siendo los de mayor participación: La Matanza (6.568), Moreno (5.923), Lomas de Zamora (4.977) y Florencio Varela (4.306). En cambio, Vicente López fue el partido de menor asistencia, con 2 beneficiarios solamente<sup>18</sup>. A diferencia de la experiencia piloto, en este período aumentó la presencia de mujeres (casi 40%). Respecto de la edad, más del 40% corresponde a personas de 25 a 39 años, el 56, 5% terminó la primaria, mientras más del 20% no alcanzó este nivel educativo. En esta etapa, se incluyó a personas con mayor tiempo de desocupación: cerca del 40% excedía el año y más del 30% los 6 meses (gráfico 3).

<sup>18</sup> Esta situación tomó estado público con un informe que difundió en el año 2000 la comisión de políticas de empleo de la cámara baja bonaerense, del cual se desprende que los planes fueron ejecutados en 99% de los distritos cuyos intendentes pertenecían al mismo partido político que los titulares del gobierno provincial (Diario Hoy, 2000a).

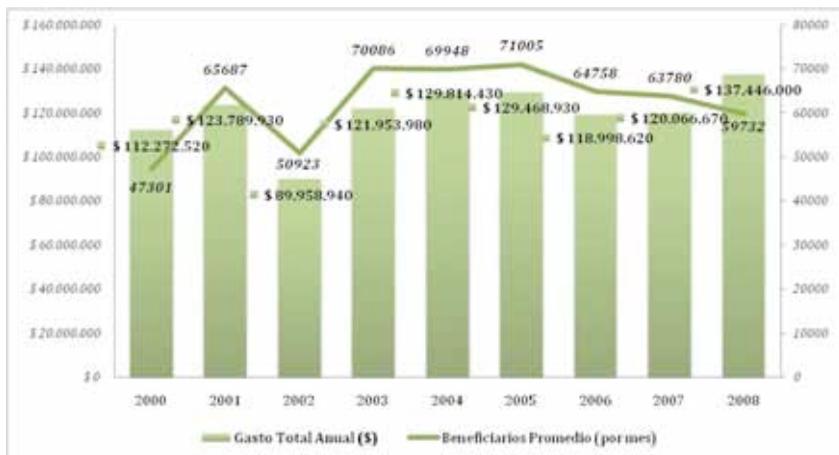
**Gráfico 3.** Datos de la evaluación del programa en el período de ejecución agosto '97 a julio '99. Elaboración propia en base a datos oficiales.



(PNUD Argentina, 1999)

Con respecto a la ejecución del Barrios Bonaerenses en el período comprendido entre 2000 y 2008, se cuenta con datos del ministerio de Economía de la Nación. En el gráfico 4 se observa una menor ejecución de los planes en 2002, revirtiéndose esta situación en los años posteriores. Los beneficiarios aumentaron en los tres años siguientes y comenzaron a disminuir a partir de 2006. El último dato disponible corresponde a 2008, cuando el programa incluyó a 59.732 personas y el gasto total superó los 137 millones de pesos.

**Gráfico 4.** Evolución de beneficiarios y gastos durante el período 2000-2008.



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación. (DAGPyPS, 2009)

Según los informes de gestión del gobierno de la provincia de Buenos Aires, los beneficiarios a finales del 2003 eran 30 mil (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003, pág. 100). Luego de un reempadronamiento, se dieron de baja 22 mil planes por causa de irregularidades detectadas al cruzar los datos con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS)<sup>19</sup>. Además de los \$150 se otorgó un monto adicional por única vez de \$75 (en calidad de aguinaldo social), representando un gasto de 130 millones de pesos. El presupuesto destinado al programa representó el 15% del gasto del ejercicio 2004 en programas sociales y de infancia del ministerio de Desarrollo Humano (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005, págs. 79-86). Según el informe del período 2005-2006, se brindó capacitación para los 65 mil beneficiarios en organización de cooperativas,

<sup>19</sup> En diciembre del año 2003 se pone en marcha el reempadronamiento de beneficiarios luego de detectar irregularidades como resultado de auditorías sobre los proyectos. Según la información dada a publicidad por el ministerio de Desarrollo Humano, se dieron de baja más de 20 mil planes (equivalente a 4 millones de pesos mensuales), de los cuales 15 mil personas no se reempadronaron, otras 4 mil contaban con otro ingreso por planes sociales o salarios del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2 mil correspondían a proyectos de escasa o nula utilidad (Kollmann, 2004) (Diario Hoy, 2004).

mutuales y asociaciones civiles, además se proyectó la articulación con cursos de *terminalidad* educativa para 15 mil personas incluidas en el programa (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006, págs. 94-98).

## **1.9. Algunas reflexiones sobre el programa**

En las ciencias sociales se ha dado gran importancia al estudio de planes sociales y de empleos transitorios, nacionales y provinciales, de ejecución masiva. Barrios Bonaerenses cuenta con una particularidad: se ha publicado además un documento de evaluación de la primera etapa de su ejecución. Algunas de estas miradas se sintetizan en este apartado.

En la evaluación realizada por PNUD, los autores destacan que “el programa Barrios Bonaerenses constituye un único caso entre las políticas de empleo transitorio implementadas en el país, debido a la amplitud de su cobertura, a su extensión en el tiempo y al peso otorgado al componente de formación y capacitación laboral” (PNUD Argentina, 1999, pág. 65).

El objetivo de mejorar las condiciones personales por medio de la formación básica y profesional, adquirió un importante significado para los protagonistas, sus familias y una notable repercusión en el barrio. El “sector social destinatario del programa como Barrios Bonaerenses no está compuesto por desocupados coyunturales, sino por lo que se podría calificar como ‘desempleados estructurales’: personas que durante la mayor parte de su vida han realizado trabajos precarios y discontinuos, con remuneraciones casi siempre inferiores al mínimo necesario para la reproducción personal y familiar”. Esta situación, además se agrava en los casos de abandono temprano de la educación formal, lo que limita aún más su integración al mercado laboral.

Otro de los objetivos radica en la realización de obras o servicios de utilidad permanente para el barrio. Sin embargo, las tareas de zanjeo y desmalezamiento, en algunos casos, resultaron ser la única alternativa ante la carencia de materiales y herramientas para realizar las obras proyectadas originalmente; sin embargo hubo un impacto positivo sobre la comunidad, aumentando la preocupación de los vecinos por el mantenimiento del espacio público.

Otra de las características diferenciales mencionadas por los evaluadores, fue la existencia de mecanismos reales de descentralización, los resultados obtenidos a través de la coordinación de actividades entre diversos organismos de la provincia, las instancias directas de participación de los beneficiarios y la aplicación de varias modalidades de evaluación. El

programa impulsó el fortalecimiento de las gestiones locales, que debieron realizar diagnósticos, formular proyectos y formar a sus agentes para la administración del programa.

Los trabajos académicos publicados nos permiten indagar otros aspectos del Barrios Bonaerenses. Uno de ellos (Zambrini & Gabrinetti, 2008, págs. 159-166)<sup>20</sup>, trata sobre el *reconocimiento* asociado a esta tarea ejecutada por los receptores, en tres niveles:

- el mercado de trabajo: la percepción de la subvención es percibida como un factor descalificante y que limita la búsqueda laboral, asociado en algunos casos al sentimiento de vergüenza;
- la tarea comunitaria es aceptada positivamente por los vecinos, aunque en algunos casos se rotula a los beneficiarios de *vagos*, *ñoquis* o favorecidos por el *clientelismo político*;
- es muy reconocido por el grupo familiar en aquellos casos que la subvención era el único ingreso.

Otra cuestión que se menciona en este estudio, se refiere a la influencia de la trayectoria laboral previa y el *saber hacer*, en el momento de asignar las tareas dentro de la cuadrilla. Esto es advertido por las personas como una falencia del programa: por un lado la identificación de los hombres con los trabajos socialmente valorados que realizaban previamente al plan (oficios como tornería, plomería, electricidad, etc.) fue desplazada por sentimientos de frustración y vergüenza. En el caso de las mujeres, muchas realizaron tareas apreciadas como *masculinas*, por lo cual las identifican con un *modo de ser* (muchas mencionaron que *son mujeres que luchan*). Un tercer aspecto es que los beneficiarios se sintieron comprometidos a realizar concesiones para conservar el puesto, tales como la presencia en actos políticos, y observaron situaciones a las que rotularon de *injustas*. También han destacado que la pertenencia al programa no los hace sentir *marginados*, aunque sí *excluidos*. Respecto de las condiciones en las que se ejecutan las tareas, los beneficiarios declararon no contar con elementos de protección personal, herramientas ni materiales de trabajo. Algunos tienen conocimiento sobre la cobertura de un seguro. El uso de licencias por enfermedad no está contemplado aunque los miembros del grupo acordaron “*cubrirse*” entre ellos. Esto último resultaba factible en los casos en que los coordinadores fueran elegidos por sus compañeros, algo que se modificó

---

<sup>20</sup> Indaga las representaciones sobre la significación del trabajo en los beneficiarios, mediante el estudio de caso del barrio El Carmen, en la localidad de Berisso, que participó de la experiencia piloto.

con el tiempo (luego eran elegidos *a dedo*). Finalmente, los autores concluyen sobre “la necesidad de recrear y homologar las características de organización del trabajo anterior al plan”.

Otro estudio (Andrenacci, Neufeld, & Raggio, 2000, págs. 34-79) destaca del plan el grado de flexibilidad con que pudo adaptarse a las necesidades de cada municipio donde se aplicó. Sin embargo resalta el componente político que incorporó su ejecución. “En las entrevistas a los receptores del plan barrios abundan las referencias a distintos punteros, concejales, referentes y otros mediadores, de clara filiación político partidaria”. Uno de los puntos de menor claridad para los beneficiarios, se vincula con los requisitos a cumplir: algunos grupos familiares reciben varios planes, otros cuentan con otra ocupación, algunos no tienen personas a cargo o perdieron el plan al terminar los estudios primarios. Sin embargo, hay cierto consenso y certeza sobre los criterios políticos que se tomaron en cuenta para el otorgamiento del beneficio. Entre los aspectos más valorados se encuentra el impacto sobre la comunidad de las tareas realizadas: “reconocen que los barrios están mejor y más limpios, dado que los *bonaerenses* barren la basura, cortan el pasto, emparejan las calles”. Asimismo, las personas entrevistadas manifestaron que prefieren un plan que involucre una contraprestación, porque no lo ven como una *limosna*: “además me hace bien estar ocupado, así tengo menos tiempo para hacerme *malasangre*”. En este informe, también aparecen sentimientos de vergüenza, sobre todo en el uso de ropa identificadora que los visibiliza como integrantes del plan. Sobre ello, los autores concluyen que “la mirada de los demás se convierte en estigmatización a partir de la tensión entre trabajo, percibido como sinónimo de dignidad, y subsidios percibido como sinónimo de asistencia.”

El programa también ha sido estudiado desde el punto de vista de la concepción de participación subyacente en las políticas sociales de la provincia de Buenos Aires (Eguía & Ortale, 2007, pág. 69). Sobre la participación, se menciona que por un lado debe ser “la población la que defina sus necesidades” pero que, asimismo, se traslada a la misma “problemas y/o responsabilidades de los que debería hacerse cargo el Estado (provincial o municipal)”. Respecto de la capacitación en oficios tendientes a mejorar la *empleabilidad*, los autores concluyen que “en los casos en los que la hubo, no tuvo el impacto esperado debido a las características del mercado de trabajo (...) Empleabilidad y participación son conceptos que, en este marco, se encuentran relacionados dado que se plantea que los sujetos deben “participar” en actividades de capacitación propuestas desde el programa, las cuales los “convertirían” en “empleables”.”

Finalmente, se puede sintetizar los ejes que atraviesan las virtudes y críticas al programa:

- Una política pensada para atender problemas focales implementada en gran escala: los objetivos planteados originalmente por el programa fueron promover la empleabilidad (por medio de la capacitación laboral) y realizar obras de impacto permanente en la comunidad (barrios), aunque muchas veces mutaron a respuestas coyunturales por causa de las falencias en la asignación de recursos y la masividad que asumió la población objetivo. Se suman las entidades locales que debieron incorporar rápidamente responsabilidades de gestión, adquiriendo sobre la marcha las competencias requeridas.
- La multiplicidad de actores implicó multiplicar intereses y objetivos: respecto de los cuestionamientos sobre la politización de esta herramienta de política pública, aún en la actualidad sigue siendo objeto de debates<sup>21</sup>. “Una característica al interior de la organización es la presencia de una tensión constante entre dos formas de pensar la participación: quienes priorizan ser beneficiarios de un programa social y quienes priorizan la orientación política de la acción colectiva.” (Eguía & Ortale, 2007, pág. 70)
- La formación, capacitación y desarrollo de competencias en contexto de elevado desempleo: habría que preguntarse entonces cuántos consiguieron empleos y de ellos cuántos en ocupaciones relacionadas con la capacitación laboral recibida.
- Articulación interinstitucional y proceso metodológico de la política pública: el diseño, implementación y evaluación, llevado a cabo por un grupo de profesionales, permite contar con resultados publicados, indispensables para incrementar el conocimiento sobre la efectividad de este tipo de programas.

---

<sup>21</sup> En diciembre del 2007 el senador provincial por el Frente Coalición Cívica, Luis Malagamba, le solicitó un informe al gobierno provincial sobre la implementación del programa Barrios Bonaerenses, argumentando irregularidades en su ejecución. Según una estadística elaborada por el ministerio de Desarrollo Humano en agosto de 2007, en dicho momento contemplaba 63.712 beneficiarios en toda la provincia con una partida asignada de \$ 9.978.660 (Impulso Baires, 2007). También a mediados de 2009, el diputado De Simone propuso a la comisión de Políticas Sociales solicitar informes sobre la ejecución del plan, argumentando el “conocimiento sobre irregularidades en el otorgamiento como en las bajadas de cientos planes” (De Simone, 2009).

## 2. Plan “Caminos de la producción”

Este plan surge en el marco de la emergencia laboral declarada por decreto 1862/97, y es una de las tantas medidas que en el año 2000 se tomaron ante los altos índices de desempleo. Casi todos los planes y programas de ese entonces consistían en la subvenciones a personas desocupadas con el fin de poder aumentar los ingresos de las familias de menos recursos.

El objetivo del plan era posibilitar a productores frutícolas del noreste de la provincia de Buenos Aires, el empleo de trabajadores en tareas de poda, raleo y cosecha del durazno (decreto 2.451/2000), medida que apuntaba a amortiguar la crisis del sector<sup>22</sup>. “Hubo una orientación hacia las actividades más afectadas, en mayor riesgo de continuidad, ya sea por cuestiones climáticas (como es el caso de las tormentas que afectaron a la fruticultura en los 90) o de coyuntura económica nacional. La fruticultura aparecía como un sector en riesgo de desaparición y muy importante para la zona por su alta demanda de mano de obra estacional.” (Neiman, y otros, 2005, pág. 40).

Se cuenta con muy poca información sobre la ejecución de este plan, pero según su marco normativo, sólo se implementó entre los años 2000 y 2001. Cabe destacar que años más tarde se dio a conocer un plan con igual nombre, que tenían como objeto el mejoramiento de caminos rurales en algunos distritos bonaerenses<sup>23</sup>.

### 2.1. Marco normativo

Se crea por el decreto 2451 en agosto del año 2000, bajo la órbita de la secretaría de Trabajo y los ministerios de Producción y de Agricultura, Ganadería y Alimentación bonaerenses<sup>24</sup>. La norma también creó una

---

<sup>22</sup> En el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para la Argentina, se ha publicado un informe sobre las transformaciones del sector frutícola (Neiman, y otros, 2005).

<sup>23</sup> “El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, anunció ayer el lanzamiento del plan Caminos de la Producción, al que consideró "revolucionario para el campo". Se trata de un programa para construir caminos de hormigón, (...) financiado a diez años y descontado a los productores del impuesto inmobiliario rural y la tasa vial” (Diario *La Nación*, 2006).

<sup>24</sup> En el momento de redacción del presente informe estos organismos se denominan ministerio de Trabajo, Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Asuntos Agrarios, respectivamente.

unidad de coordinación compuesta por representantes de productores frutícolas, el municipio donde se ejecutaba el plan, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), el Sindicato de embaladores descartadores, alambradores y afines (SEDA), y los organismos mencionados.

## **2.2. Población objetivo**

El plan "Caminos de la Producción" estuvo dirigido a personas físicas o jurídicas dedicadas a la producción frutícola de la provincia de Buenos Aires.

## **2.3. Beneficios**

Cada trabajador afectado a estos proyectos productivos, recibían del gobierno provincial, una subvención no remunerativa de hasta \$ 350 mensuales, por una duración de hasta 5 meses, conjuntamente con el seguro para la cobertura de riesgos laborales por las actividades que realizaban.

## **2.4. Características generales**

La autoridad de aplicación era la encargada de brindar el apoyo necesario para que las entidades solicitantes pudieran realizar el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos.

También los ministerios de Producción y de Agricultura Ganadería y Alimentación, brindaban asesoramiento técnico en la colocación de la producción, recuperación y ampliación de mercados, en capacitación y formación laboral y técnica de los productores y trabajadores alcanzados por el plan.

Los municipios en donde se ejecutaban los proyectos, eran los encargados de seleccionar a los beneficiarios propuestos por los productores, luego de la evaluación por parte de la unidad de coordinación, y la tramitación de altas y bajas al plan ante la secretaría de Trabajo.

## **2.5. Condiciones para el acceso**

Este plan restringía el beneficio a los extranjeros ilegales y a personas que percibían seguro de desempleo u otro programa de empleo o capacitación laboral, municipal, provincial o nacional.

## **2.6. Implementación y gestión**

Para la gestión del programa, se creó una unidad de coordinación y se ejecutó mediante la firma de convenios entre los productores frutícolas, la secretaría de Trabajo, el ministerio de Producción y el ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

## **2.7. Financiamiento**

El plan estaba financiado con presupuesto del poder ejecutivo provincial, monto que debía ser reembolsado por los productores a la secretaría de Trabajo en dos cuotas iguales. La norma enunciada establecía un plazo para la cancelación de la prenda agraria sobre la producción con fecha límite el 30 de diciembre de 2000 y el 30 de enero de 2001. No se cuenta con información sobre el cumplimiento de esta condición.

## **2.8. Datos disponibles**

Como se mencionó, desafortunadamente no se cuentan con datos oficiales de la ejecución de este programa. Sin embargo, en un pedido de informe del Concejo Deliberante del municipio de San Pedro (expediente 193/01, 2000) se menciona que 41 productores se vieron beneficiados representando un gasto por \$521.368 en dicha localidad.

## **2.9. Algunas reflexiones sobre el programa**

Pese a los generalizados problemas de empleo en el inicio del milenio, este programa fue diseñado para sostener los niveles de ocupación en una actividad puntual, la frutícola, localizada en distritos del norte de la provincia de Buenos Aires. La crisis por causa de la extensión de cultivos de soja, la tecnificación del sector, y las fluctuaciones del consumo interno y externo, motivaron “la implementación de un conjunto de acciones

sociales de cobertura e impacto limitado (fortalecimiento familiar, planes de Seguridad alimentaria familiar, planes Jefes y jefas de hogares, oficina de pensiones, oficina de asistencia directa de necesidades básicas insatisfechas, programa de Emprendimientos comunitarios, programa Barrios Bonaerenses, provisión de alimentos y ropa)” (Neiman, y otros, 2005, pág. 7).

En ese contexto, se implementa este instrumento de política pública, aunque por un corto tiempo debido a varias falencias de funcionamiento y monitoreo (Neiman, y otros, 2005, pág. 40). La Cámara de Productores y Empacadores del norte de la provincia de Buenos Aires<sup>25</sup> coincide también con esta percepción del plan: “el mismo no fue una experiencia muy agradable en algunos aspectos, pero debemos destacar que para el trabajador honrado fue una ayuda económica inalcanzable por otro medio en forma decente” (CAPROEM, s.f.).

El plan “Caminos de la producción” fue un antecedente del plan de Reactivación de la fruticultura ejecutado partir del año 2004 por la dirección provincial de Desarrollo rural del ministerio de Asuntos Agrarios, en articulación con los actores sociales del sector<sup>26</sup>. Uno de los requisitos para la adhesión al mismo fue “no tener deudas por la ayuda otorgada a través del plan Caminos de la producción (financiaba la mano de obra en el campo) o bien, haber firmado un convenio con el ministerio de Trabajo para cancelar el remanente” (Diario *La Nación*, 2002).

---

<sup>25</sup> La misma “tiene actualmente 75 asociados. Los socios productores son todos fruticultores pero no con exclusividad ya que comparten la actividad, algunos con la horticultura y otros con viveros. Estos productores, a su vez, son los que tienen los viveros más importantes y de mayor extensión” (Neiman, y otros, 2005, págs. 41-42).

<sup>26</sup> “El plan de Reactivación de la fruticultura de la provincia de Buenos Aires contemplaba el financiamiento de variables necesarias para reactivar la producción y comercialización de cítricos y frutales de carozo en la zona norte de la mencionada provincia.” Brindaba créditos que podían estar destinados, entre otros conceptos, a insumos, mano de obra y maquinaria. Los fondos se podían destinar al “financiamiento de capital de giro o de trabajo (remuneración de mano de obra priorizando la inscripta en los sindicatos, elementos o materias primas consumidos en el ciclo productivo, prefinanciación de ventas)” (Neiman, y otros, 2005, págs. 18-20).

### 3. Programas Bonus y Segunda Oportunidad

En el año 2000 comenzaron a ejecutarse dos programas provinciales a continuación de las medidas implementadas desde la emergencia decretada en 1997 pero “con el objetivo de incentivar el ingreso o reingreso al sector formal de trabajo privado. Estos programas son gestionados a través de los municipios, organizaciones no gubernamentales u otras organizaciones” (Cortazzo & Schettini, 2003, pág. 2).

El diseño de los programas Bonus y Segunda Oportunidad se fundó en la falta de empleo genuino en el país, situación que impactaba sobre todo entre los jóvenes, las personas con discapacidad y desocupadas de más de 45 años (decreto 1422/2000). En términos generales, mediante acuerdos con empresas, se promovían las prácticas profesionales asumiendo el Estado el pago de una transferencia monetaria en concepto de beca, con el fin de lograr la inserción laboral al finalizar el beneficio. Estos programas se proponían incrementar la *empleabilidad* de las poblaciones destinatarias mediante la capacitación en el puesto de trabajo y una reducción en los costos laborales (y en las obligaciones, ya que no existía relación de dependencia) como incentivo para la incorporación de personal en forma permanente.

Esta iniciativa, que estuvo vigente hasta finales de 2009, se presentaba como un cambio en la concepción de las políticas de empleo, ya que apuntaba a una “reconversión” de los planes Barrios Bonaerenses (programa de empleo transitorio) hacia una inclusión laboral genuina: “queremos buscar un mecanismo que ayude a garantizar la continuidad de la relación laboral, y que permita que las personas sean dadas de baja de un plan social, para ingresar en el trabajo genuino” (Diario *La Nueva Provincia*, 2004).

#### 3.1. Marco normativo

El programa Bonus se creó en junio de 2000 por decreto 1422 y tenía como objetivo facilitar la transición de los jóvenes al mercado laboral formal. El programa Segunda Oportunidad, es creado dos meses más tarde dirigido a *facilitar la reinserción al mercado laboral regular de los jefes de familia* (decreto 2.722/2000). La autoridad de aplicación era la secretaría de Trabajo<sup>27</sup>, por ser la que ejerce las competencias para el diseño y ejecución de las políticas de empleo.

---

<sup>27</sup> Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires desde la sanción del decreto 830/04

En julio de 2005 se publica el decreto 1558, que sustituye el marco normativo anterior. La reformulación de ambos programas se fundamentó en que “las acciones de gobierno que al respecto se ejecuten, no sólo deben estar direccionadas hacia la actividad privada y especialmente hacia las PYMES, sino también deben acompañar los proyectos específicos de alto impacto laboral como consecuencia de nuevas radicaciones industriales o proyectos productivos que por sus características requieran de una capacitación laboral específica”, y que debían “ampliarse las franjas etáreas destinatarias de los programas de empleo vigentes ya que la actual realidad socio económica impone la adopción de medidas que tengan como fin primordial el ampliar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral” (decreto 1558/05).

Años más tarde se introducen nuevas modificaciones con el decreto 1622/08, vinculadas a la duración de la jornada de las prácticas basándose en que veinte horas semanales resultaba insuficiente para la instrucción laboral. De este modo se regularizan algunas prácticas llevadas a cabo por convenios entre la subsecretaría de Empleo y las empresas, que ampliaban la carga horaria asumiendo la obligatoriedad de abonar una retribución equivalente al salario del convenio colectivo de trabajo de la actividad (decreto 3546/06). También se realizan cambios en las características de la población objetivo, los requisitos de las empresas adherentes y en la posibilidad de certificar las competencias adquiridas por los beneficiarios.

Finalmente, se derogan en diciembre de 2008 (decreto 3379/08), aunque siguieron ejecutándose en forma residual durante el año 2009.

### **3.2. Población objetivo**

Originalmente, el programa Bonus estaba destinado a jóvenes hombres y mujeres, de entre 18 y 25 años, desocupados y sin experiencia laboral previa (decreto 1422/00). A su vez, se indicaba especialmente la participación de jóvenes con discapacidad, librándose un cupo estipulado para la utilización por parte de las empresas de los beneficios de este programa. Entre las modificaciones realizadas posteriormente se amplía la posibilidad de acceder al programa a jóvenes con experiencia laboral previa.

Por su parte, Segunda Oportunidad estuvo dirigido a jefes y jefas de familia de entre 45 y 55 años, que hubieran sido despedidos en el último año (decreto 2722/00). También en 2005 se amplía el acceso a todos los mayores de 26 años, jefes y jefas con responsabilidades familiares, jóvenes,

personas con discapacidad, desempleados por largos períodos y trabajadores migrantes estacionales (decreto 1558/05).

### 3.3. Beneficios

Ambos programas otorgaban una transferencia monetaria no remunerativa, en concepto de beca, por un plazo máximo de doce meses. El monto era de \$100 mensuales para los beneficiarios del Bonus y de \$150 para los del Segunda Oportunidad. Posteriormente estos montos se igualaron en \$200 y se redujo el período máximo a seis meses (decreto 1558/05). También se otorgaba al empleador la posibilidad (no la obligación) de abonar un complemento de beca. Luego se incorpora la figura de la prórroga por única vez y por igual período, a solicitud del empleador ante la autoridad de aplicación (decreto 1622/08).

A su vez, si la empresa incorporaba al beneficiario como trabajador registrado antes de la finalización de la beca, el ministerio de Trabajo abonaba las becas restantes hasta la finalización del beneficio, en un solo pago, en concepto de “*subsidio equivalente al monto de la beca por el periodo de práctica no consumido*” (decreto 1422/00).

En los casos en que se hacía uso de la ampliación de la carga horaria, el empleador tenía la obligación de que este adicional cubriera la diferencia con el salario previsto por esa cantidad de horas en el convenio colectivo de trabajo de la actividad (decreto 1622/08).

### 3.4. Características generales

La estrategia prevista en ambos programas para la inserción o reinserción de los beneficiarios al mercado de trabajo implicaba (decreto 1422/00):

- prácticas en el ámbito público o en empresas del sector privado, para que pudieran desarrollar aptitudes, conocimientos y habilidades que les permitiera mejorar sus condiciones de acceso a un puesto de trabajo permanente, y
- capacitación en el mismo puesto de trabajo en el ámbito de empresas privadas que les permitiera mejorar las condiciones de acceso a un empleo en ese sector.

Con las modificaciones introducidas en el año 2005, se restringen las prácticas sólo al ámbito privado. El marco normativo de ambos programas

aclara explícitamente en su artículo 22 que esta modalidad de becas no implica una *relación laboral* entre los beneficiarios y el poder ejecutivo provincial, o la empresa donde se realiza la práctica (decreto 1558/05). Asimismo, culminado el plazo de la práctica, el empleador no tiene obligación alguna de incorporar al beneficiario dentro de su planta permanente.

Para ambas modalidades, se establecía el límite de cuatro horas diarias o veinte semanales a la duración de las jornadas en que el beneficiario realizara las prácticas. Sin embargo, bajo el argumento de que este tiempo era insuficiente para una capacitación adecuada a los requerimientos de las empresas, solía ampliarse esta carga horaria mediante acuerdos marco suscriptos entre el poder ejecutivo provincial y las empresas adherentes al programa, por los cuales estas se comprometían a abonar al beneficiario una suma adicional equivalente a la extensión de la jornada. Con la siguiente modificación normativa, se incorpora esta práctica, previa evaluación por parte de la autoridad de aplicación (decreto 1622/08).

Otra de las situaciones contempladas por los dos programas era la cobertura del beneficiario por una ART costeadas por el ministerio de Trabajo, por el período que transcurriera la práctica, al igual que el costo de apertura y mantenimiento de la caja de ahorro del Banco Provincia de Buenos Aires, a nombre de cada beneficiario, donde el poder ejecutivo realizaba mensualmente el pago de la beca.

### **3.5. Condiciones para el acceso**

Las personas que deseaban ingresar al Bonus o Segunda Oportunidad no debían estar percibiendo beneficios de otros programas, de empleo o sociales, provinciales o nacionales, ni el seguro de desempleo o prestaciones previsionales. Asimismo se excluía a los extranjeros “ilegales”, es decir a los que ingresaran al país en forma irregular o que no cumplieran con los trámites de residencia o permanencia (decreto 1558/05).

Entre los requisitos que debían cumplir las empresas para adherir al programa, se encontraban: estar regularmente inscriptos en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); no haber efectuado despidos masivos en los anteriores seis meses de incorporación al programa<sup>28</sup>; y no sustituir trabajadores con contratos de tiempo

---

<sup>28</sup> Los despidos que limitan el acceso al programa no deben superar al 15% del plantel de trabajadores registrados de la empresa (decreto 1558/05).

indeterminado por beneficiarios (decreto 1422/00). En el año 2005 se agrega como condición la inscripción en la dirección provincial de Rentas de la provincia de Buenos Aires<sup>29</sup>.

Existía un cupo límite para la incorporación de beneficiarios: una persona en empresas con hasta cinco trabajadores registrados, dos para empresas con entre seis y nueve trabajadores registrados, y un máximo equivalente al 20% del personal registrado para aquellas que superen los diez empleados (decreto 2722/00).

El incumplimiento de las condiciones previstas en la normativa podía dar lugar a sanciones como la interrupción del beneficio, la inhabilitación para el acceso a otros programas provinciales y su comunicación al ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (decreto 1558/05).

### **3.6. Implementación y gestión**

Estos programas se ejecutaron desde la secretaría de Trabajo, ascendida a ministerio en el año 2004. El marco normativo menciona especialmente la articulación entre jurisdicciones con municipios para su puesta en marcha: “la implementación y ejecución de los programas de empleo se realizarán en forma coordinada entre la Secretaría de Trabajo y los departamentos ejecutivos de los municipios” (ley 12396/99).

El programa Bonus fue el primero en anunciarse oficialmente, lo cual generó gran expectativa entre las áreas de empleo municipales, que recibían a los postulantes y que no contaban con pautas claras sobre el procedimiento administrativo y la modalidad de gestión. “Habiendo transcurrido varias semanas desde que se lanzó el Plan Bonus, en los municipios encargados de recepcionar los pedidos de empleo reina la incertidumbre, mientras que la Provincia explica que se está trabajando con fuerza en la capacitación de las áreas municipales de empleo, y manteniendo diversos contactos con las comunas y los empresarios interesados” (Diario *Hoy*, 2000b).

Para la promoción del programa y su evaluación, se previó la posibilidad de celebración de acuerdos entre el poder ejecutivo provincial y organismos municipales, nacionales e internacionales, públicas o privadas.

La ejecución comenzaba con la suscripción de un convenio de adhesión entre la entidad empleadora y el ministerio de Trabajo, junto al listado de

---

<sup>29</sup> Actualmente Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires – ARBA.

ingresantes, los cuales eran seleccionados por la empresa<sup>30</sup>. En cuanto a la efectivización del pago, la cartera provincial abría una caja de ahorros a nombre del destinatario en la cual depositaba mensualmente el monto de la beca.

Hasta finales del año 2009 continuó liquidándose el beneficio a las personas que habían ingresado al programa con anterioridad.

### **3.7. Financiamiento**

El programa estaba financiado con recursos del presupuesto del poder ejecutivo provincial asignados al ministerio de Trabajo.

### **3.8. Datos disponibles**

En el momento de la redacción del presente informe, se cuenta con dos fuentes de información sobre los programas analizados en este apartado. La primera corresponde a los informes anuales que publicó hasta 2009 la dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del ministerio de Economía de la Nación (DAGPyPS, 2009), que analizan en términos agregados las partidas presupuestarias en el período de ejecución de estos programas. En base a estos montos, los documentos de este organismo estiman la prestación promedio y la cantidad de beneficiarios por período.

---

<sup>30</sup> Esto implicó una modificación sustancial respecto de la posibilidad de los aspirantes de ingresar al programa y el rol de las oficinas de empleo de cada municipio en cuanto a la gestión de los planes en el territorio (Diario El Día, 2000c).

**Gráfico 5.** Programas Bonus y Segunda Oportunidad: evolución del gasto público por programa.



Elaboración propia en base a datos de MECON: (DAGPyPS, 2009)

La otra fuente corresponde a las bases de datos de la subsecretaría de Empleo del ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, la cual suministra datos sobre la cantidad de beneficiarios, empresas adheridas y evolución del gasto según las becas liquidadas en forma anual. La diferencia entre ambas fuentes de información radica en los desfases entre la asignación del crédito presupuestario y la utilización de estas partidas para el pago de las becas.

Como puede observarse en el conjunto de gráficos que siguen, la mayor parte ejecutada de ambos programas corresponde a los primeros desde su lanzamiento, principalmente del Bonus. La caída en la cantidad de beneficiarios luego de 2002 puede explicarse por la coyuntura de esos años y también la mayor competencia entre programas de empleo y sociales implementados para contrarrestar la fuerte crisis social y económica de aquellos días. Esto se condice con la evolución en cantidad de empresas adherentes. Cabe aclarar que la modalidad de gestión implicaba que la empresa proponía a los destinatarios, por lo cual existe una predisposición del sector privado para la incorporación de personas a este beneficio. Respecto del gasto ejecutado se ratifica el comportamiento exhibido en los datos provistos por el ministerio de Economía de la Nación.

Finalmente, en el gráfico 6 se realiza una comparación entre ambos programas, de lo cual se deduce que el Bonus fue la modalidad más utilizada. La ampliación de la población destinataria del Segunda Oportunidad logró equiparar la cantidad de beneficiarios entre ambos

programas a partir de 2005, aunque en los números acumulados, sigue prevaleciendo el Bonus debido al impacto de los primeros años.

**Gráfico 6.** Programas Bonus y Segunda Oportunidad: Cuadro comparativo de todo el período comprendido entre 2000 y 2009, respecto al gasto, beneficiarios y empresas.

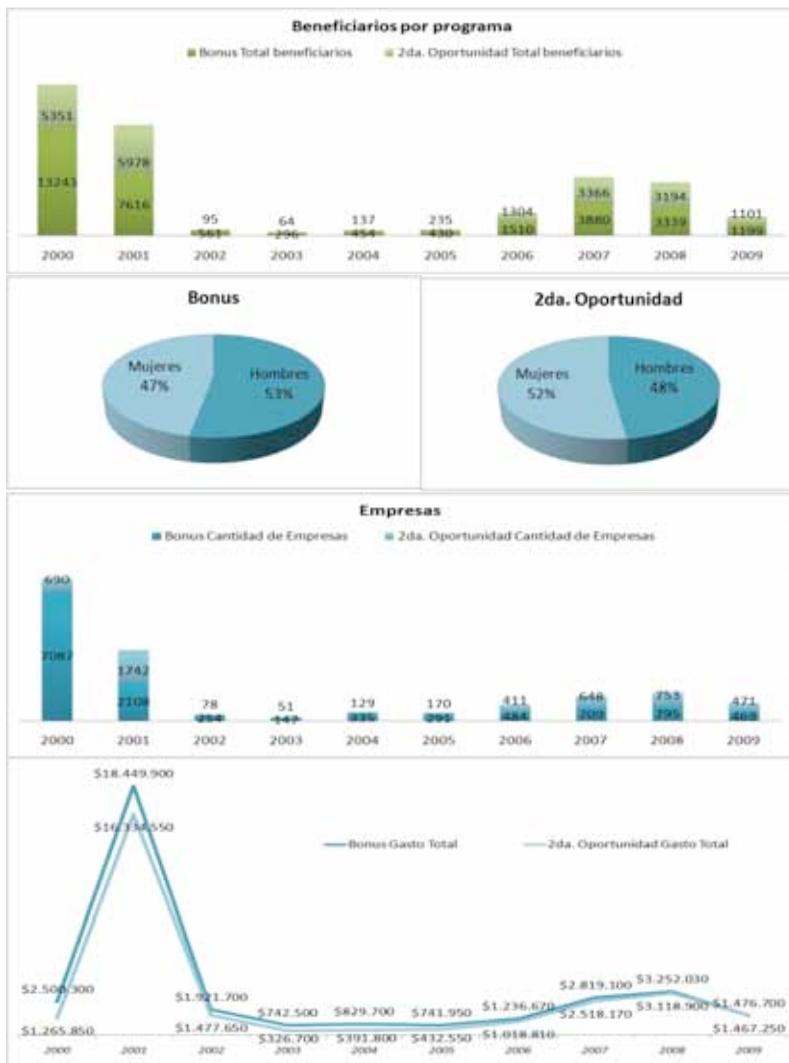
---

<b>Comparación entre programas</b>	<b>Bonus</b>	<b>Segunda Oportunidad</b>
Participación en el Gasto Total	55%	45%
Participación en el total de Beneficiarios	61%	39%
Participación en la cantidad total de empresas	71%	29%

---

Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de de gestión de Planes, Programas y Proyectos de empleo, del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires (2013).

**Gráfico 7.** Programas Bonus y Segunda Oportunidad: cantidad de beneficiarios por año y por género; cantidad de empresas que adhirieron por programa; y evolución del gasto total por programa y por año.



Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de de gestión de Planes, Programas y Proyectos de empleo, del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires (2013).

También cabe hacer un comentario sobre la participación de hombres y mujeres en ambos programas. En el Bonus se observa mayor proporción de hombres mientras las mujeres participan más del Segunda Oportunidad. Esto puede explicarse por que las jóvenes suelen ingresar al mercado de trabajo con mayor edad y muchas privilegian continuar sus estudios u ocuparse en tareas del hogar, cuidado de los niños e inclusive transitar por la maternidad.

En síntesis, el total de jóvenes que pasaron por el Bonus en sus nueve años de duración fue de 32.528<sup>31</sup> y otras 20.825 personas fueron beneficiarias del programa Segunda Oportunidad en igual período.

### **3.9. Algunas reflexiones sobre el programa**

No se ha tenido acceso a evaluaciones del programa, provenientes del ámbito académico o del propio organismo ejecutor, en aspectos tales como la metodología de implementación o seguimiento sobre la inserción, trayectoria laboral y permanencia en el mercado de trabajo.

Sobre el marco normativo podría decirse que la aceptación de ampliación de los tiempos de la jornada, incorporado en un principio por convenios y luego formalizado en el decreto modificatorio del año 2008, pone en evidencia que los beneficiarios no realizaban tareas de capacitación sino que se trataba de un empleo bajo la modalidad de práctica profesional, sin el pleno goce de los derechos laborales tales como vacaciones pagas, contribuciones a la seguridad social, cobertura de salud y encuadre dentro de los convenios colectivos de la actividad.

## **4. Plan de promoción, preservación y regularización del empleo - PRE.BA**

Este instrumento se pone en marcha en diciembre de 2008 en respuesta a las primeras consecuencias de la crisis económica internacional. A su vez, fue la oportunidad para derogar los antiguos programas Bonus y Segunda Oportunidad, reemplazándolos por una política que incluyó originariamente cuatro modalidades diferentes para atender a características específicas del

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que en el momento de lanzamiento de ambos programas, las expectativas contemplaban cubrir a 40 mil personas con el Plan Bonus y a otras 15 mil con el Segunda Oportunidad (Colón Doce, 2000).

mercado de trabajo. Actualmente, el PRE.BA contempla seis programas. Su objetivo es “contribuir a la promoción, preservación y regularización del empleo, a través de la aplicación de políticas activas de empleo” (decreto 3379/08). Asimismo, enuncia como objetivos específicos los de favorecer la inserción de grupos vulnerables; promover la inserción laboral en sectores económicos y regiones estratégicas para el gobierno provincial, mejorar la *empleabilidad* de desocupados incentivando la capacitación en empresas, preservar los puestos de trabajo en sectores privados y áreas geográficas en situación de crisis, e incentivar el empleo decente mediante la regularización del no registrado (art. 2°).

Este plan incluye explícitamente la articulación interjurisdiccional con los programas del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, interministerialmente, al vincularlo con la ley de Promoción industrial a cargo del ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, y favorece su implementación junto a los municipios, organizaciones gremiales y cámaras empresarias(art. 3°).

La innovación sobre los programas de empleo antecesores radica en que todas sus modalidades implican el registro laboral del beneficiario, el pleno goce de los derechos sociales de un trabajador formal y la percepción de un salario acorde a los convenios colectivos de cada actividad.

Los programas contemplados en este plan son (art. 4°):

- inclusión laboral
- preservación de puestos de trabajo para situaciones de crisis
- regularización del empleo no registrado
- asistencia a la promoción industrial

Con posterioridad se incorporan los de:

- apoyo a la capacitación en la empresa, y
- de igualdad de oportunidades laborales en el ámbito público municipal.

En términos generales consiste en el otorgamiento de un subsidio sobre el salario del trabajador incorporado, registrado o no despedido, según las características de cada instrumento.

## **4.1. Marco normativo**

El PRE.BA fue creado por el decreto 3379/08 en diciembre de 2008. Se reglamentó por resolución ministerial 51 en abril de 2009. La norma incluye en su articulado las cuestiones generales del plan y desarrolla en anexos los detalles de cada modalidad en particular.

En septiembre de 2010, se incluye por decreto 1738/10, el Programa de Apoyo a la Capacitación en la Empresa y en diciembre del mismo año, por decreto 2978/10, se incorpora el “PRE.BA Público” o Programa de Igualdad de Oportunidades laborales en el ámbito público.

En julio de 2011, por el decreto 824, se modifican los montos del subsidio que otorgan las modalidades incluidas en el decreto 3379/08, los cuales inicialmente implicaban una suma de \$600, pasando a ser un porcentaje del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).

## **4.2. Programa de inclusión laboral (Incluir)**

Fue diseñado con el objetivo de “corregir la deficiente distribución de las oportunidades de trabajo que afecten a los sectores más vulnerables de la población económicamente activa, propiciando su inclusión en dicho mercado” (decreto 3379/08). Consiste en un subsidio sobre el salario de los trabajadores que sean incorporados bajo la modalidad de contrato por tiempo indeterminado (CTTI) o por temporada (CTT) previstos en la ley de Contrato de Trabajo 20.744.

Está destinado a personas desocupadas, mayores de 16 y hasta 65 años de edad, sin experiencia o capacitación previa en el puesto a ocupar. Excluye a quienes no residen en la provincia de Buenos Aires, perciben prestaciones previsionales, seguro de desempleo, o algún beneficio incompatible y a participantes de otros programas de empleo o capacitación laboral nacional, provincial o municipal. Las personas extranjeras con radicación definitiva o que se encuentren tramitándola, también pueden ser receptores del programa.

El acceso al programa se realiza mediante una solicitud de la empresa al ministerio de Trabajo, proponiendo las personas a incorporar bajo el programa. Las empresas deben estar localizadas en la provincia de Buenos Aires, e inscriptas y autorizadas por los organismos nacional, provincial y

municipal<sup>32</sup> para desarrollar su actividad. Otras condiciones son: no haber efectuado despidos que superen el 15 % de su planta de trabajadores en los últimos seis meses, no tener pendiente infracciones o multas del Ministerio de Trabajo y no sustituir trabajadores permanentes por beneficiarios del programa.

Originalmente, el ministerio de Trabajo otorgaba una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$ 600 por el plazo de hasta doce meses, depositándolo en una cuenta caja de ahorro del Banco de la Provincia de Buenos Aires a nombre de trabajador. Luego se estableció una suma fija equivalente al 50% del SMVM (decreto 824/11). Los empleadores, se comprometen a abonar a los nuevos trabajadores la suma que complete el salario del convenio colectivo (CCT) para la jornada completa según la rama de actividad, y a mantener esta relación laboral permanente por un plazo mínimo igual al de la duración del beneficio otorgado, salvo que el despido se fundara en justa causa.

Se establece un cupo máximo para la incorporación de trabajadores, el que se calcula en función del personal permanente registrado por la empresa:

- hasta dos beneficiarios para empresas de menos de 10 trabajadores,
- hasta el 30% del plantel para empresas de 10 a 50 trabajadores y
- el 20% para empresas de más de 50 trabajadores registrados.

Esta limitación responde al objetivo de promover la incorporación laboral en establecimientos de menor tamaño (PyMEs).

Asimismo, la autoridad de aplicación prevé la facultad para solicitar el tipo de capacitación o práctica laboral del beneficiario, si bien esto no fue reglamentado.

### **4.3. Programa de preservación de puestos de trabajo para situaciones de crisis (Preservar)**

Esta modalidad del PRE.BA tuvo como objetivo “preservar los puestos de trabajo de aquellos trabajadores que desarrollan sus tareas en áreas geográficas o en sectores económicos en situación de crisis” (decreto

---

<sup>32</sup> Inscripción impositiva en el ámbito nacional en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y en el nivel provincial en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Habilitación legal del municipio y de cualquier otro organismo con potestad para regular la actividad.

3379/08). El mismo tuvo como fin evitar la destrucción de puestos laborales ante los primeros efectos de la crisis económico-financiera mundial comenzada en 2008. Se diseñó retomando un instrumento llamado procedimiento preventivo de crisis de empresas (PPC)<sup>33</sup> articulado con el programa RE.PRO del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>34</sup>.

El PRE.BA Prevenir estaba destinado a las empresas de la provincia de Buenos Aires que solicitaran el PPC y que lograran el acuerdo “homologado” con las entidades gremiales que nucleaban a los trabajadores del establecimiento afectado, según lo establece el artículo 103º del marco normativo nacional<sup>35</sup>. Además, debían demostrar que se encontraban en “estado de crisis”, presentando documentación sobre su situación económica – financiera y habían solicitado el ingreso al programa nacional de Recuperación Productiva (resolución 51/09).

La particularidad de este instrumento, es que se ejecutó en forma *supletoria*<sup>36</sup> al RE.PRO ya que era incompatible con otros programas similares otorgados por otra jurisdicción. El Ministerio de Trabajo provincial llevó a cabo la gestión de la subvención ante el gobierno nacional en el período de mayor ejecución, funcionando como una ventanilla para la realización del trámite. Más de 75 mil trabajadores beneficiados con el

---

<sup>33</sup> Es parte del conjunto de reformas laborales que tuvieron lugar a partir de la década de 1990.

<sup>34</sup> El Programa de Recuperación Productiva (RE.PRO) fue creado en el 2002 por resolución MTEySS 481/02, al declararse la emergencia ocupacional nacional y prorrogado año tras año. La resolución MTEySS 163/12 extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012. (MTEySS, s.f.[b]).

<sup>35</sup> “Artículo 103. - Si las partes, dentro de los plazos previstos en este capítulo, arribaren a un acuerdo, lo elevarán al ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien dentro del plazo de diez (10) días podrá: a) homologar el acuerdo con la misma eficacia que un convenio colectivo de trabajo; b) rechazar el acuerdo mediante resolución fundada. Vencido el plazo sin pronunciamiento administrativo, el acuerdo se tendrá por homologado” (ley 24.013/91).

<sup>36</sup> “Supletoriedad e incompatibilidades: los beneficios otorgados por este Programa se aplicarán supletoriamente o después del agotamiento de todo subsidio otorgado por el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y son incompatibles con otros de similares características y por el mismo objeto, otorgados por otra jurisdicción” (decreto 824/11). Por ello, las empresas en situación de crisis o conflicto por suspensión o reducción de personal, deben solicitar primero el beneficio otorgado por el RE.PRO y al finalizar el mismo, pueden adherir a esta modalidad del PRE.BA.

RE.PRO entre 2009 y 2010 pertenecían a empresas de la provincia de Buenos Aires (ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012a, pág. 7).

En la solicitud de inclusión al programa, la empresa debía indicar la cantidad, y datos personales del plantel afectado, lo cual además quedaba indicado en el “acta de homologación”. En el mismo momento que las partes empleadores y sindicales firmaban el acta, suscribían el convenio con el ministerio de Trabajo para la adhesión al Pre.BA.

Luego, cada beneficiario recibía del ministerio de Trabajo una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$ 600, depositados mensualmente en una cuenta caja de ahorro del Banco de la provincia de Buenos Aires a su nombre por un plazo de hasta 6 meses, con posibilidad de prorrogarse hasta completar 18 meses. En 2011 se modifica el monto fijo pasando a ser el equivalente al 50% del SMVM (decreto 824/11).

Este beneficio se otorgaba por una única vez por empresa, que se comprometía a abonar a cada trabajador una suma de dinero que completaba la remuneración básica correspondiente y mantenía la relación laboral permanente de su personal por un plazo igual al de la duración del beneficio otorgado. Esto significaba cumplir con todas sus obligaciones laborales, sociales y previsionales para el trabajador.

#### **4.4. Programa de regularización del empleo no registrado (Registrar)**

Otra de las modalidades del PRE.BA fue diseñada con el fin de “propender e incentivar la regularización del empleo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones de Trabajo que garanticen el respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social de los trabajadores no registrados; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización” (decreto 3379/08). Este objetivo incluía dos aspectos: el incentivo económico para promover la regularización, y el ejercicio de las competencias del ministerio de Trabajo como fiscalizador del cumplimiento de la normativa laboral y de higiene y seguridad.

Esta modalidad estaba dirigida a empleadores de la provincia de Buenos Aires que empleaban hasta 80 trabajadores registrados<sup>37</sup>. Debían estar inscriptos regularmente en la Autoridad Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) y autorizados a desarrollar su actividad por los organismos nacional, provincial y municipal que correspondieran; no haber efectuado despidos que superen el 15 % de la planta de trabajadores en los últimos seis meses; no sustituir trabajadores permanentes por beneficiarios del programa, y no tener pendiente ninguna situación irregular en obligaciones previsionales, laborales o de seguridad social, con organismos nacionales (decreto 824/11).

Cada persona formalizada por *contrato de trabajo por tiempo indeterminado* recibía del gobierno provincial, una suma fija mensual no remunerativa equivalente hasta el 50% del SMVM, por el plazo de hasta doce meses, depositados mensualmente en una cuenta caja de ahorro del banco de la provincia de Buenos Aires a su nombre. El empleador debía completar el salario fijado por el Convenio Colectivo para la jornada completa de su rama de actividad. La empresa podía solicitar la reducción de intereses sobre las multas adeudadas<sup>38</sup>. Asimismo, debe mantener la relación laboral con el trabajador por un período mínimo del doble de la duración del beneficio otorgado.

---

<sup>37</sup> La normativa establece como requisito “encontrarse comprendidos dentro de los términos del artículo 6° de la ley 25.877, en cuanto a la cantidad de trabajadores” (decreto 1622/08) (decreto 824/11). La ley Promoción del Empleo en su artículo 6° dice: “la empresa que emplee hasta OCHENTA (80) trabajadores, cuya facturación anual no supere el importe que establezca la reglamentación (...)” (ley 25.877/04). Finalmente, la autoridad de aplicación dispone que el requisito establecido se cumplirá para “los empleadores que empleen harta ochenta (80) trabajadores registrados” (resolución 51/09).

<sup>38</sup> La reglamentación indica “que el empleador que proceda a regularizar su personal no registrado, podrá solicitar conforme el anexo III, punto 3 a), lo establecido en el decreto 3140/08 Régimen de regularización, refinanciamiento y bonificación de intereses, sobre deudas originadas en sanciones por infracciones laborales en los términos allí establecidos.” (resolución 51/09). Finalmente, el D.P. N° 3.140/08, en el capítulo III, aclara que “reducción de intereses y la aplicación de bonificaciones (...) en ningún caso implicarán una reducción del importe de la multa que originó la deuda.” sino que “al importe de los intereses liquidados sobre la multa, se le aplicará una bonificación del cincuenta por ciento (50 %)” (decreto 3140/08).

## 4.5. Programa de asistencia a la promoción industrial (Generar)

Este programa pretende “acompañar y sostener la generación de nuevos puestos de trabajo en aquellos sectores económicos y regiones geográficas consideradas estratégicas por el gobierno provincial” (decreto 3379/08). Los mismos son los que impulsa la ley de Promoción Industrial<sup>39</sup>, competencia del ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia de Buenos Aires. Por ello, la ejecución se realiza en forma articulada entre ambos organismos.

Este programa está destinado a las personas que ingresen bajo la modalidad de contrato por tiempo indeterminado (CTTI) en empresas a las que se le haya concedido los beneficios del régimen de promoción industrial. Asimismo deben cumplir con los siguientes requisitos (decreto 3.379/08):

- Acto administrativo por el cual se aprueba el acogimiento o se otorgan los beneficios de la promoción, incluyendo el plan de inversión con los trabajadores a incorporar.
- Compromiso para incrementar la dotación de mano de obra<sup>40</sup> y no sustituir trabajadores permanentes por beneficiarios del programa.
- No haber efectuado despidos por más del 15 % de la planta de personal en los últimos seis meses.

El ministerio de Trabajo financia, al igual que en las anteriores modalidades del PRE.BA, una suma fija equivalente al 50% del SMVM, por el plazo de hasta 24 meses, mediante una caja de ahorro del Banco de la provincia de Buenos Aires a nombre de cada trabajador. Por su parte, las empresas deben comprometerse a mantener la relación laboral por un plazo mínimo de tres

---

<sup>39</sup> La misma enuncia entre sus objetivos los de promover “el desarrollo industrial de la provincia a fin de consolidar su progreso económico con el objetivo de alcanzar el pleno empleo” y estimular “el mejoramiento de la capacitación de la mano de obra con el objetivo de elevar la competitividad de la industria provincial” (ley 13.656/07). Algunos de sus beneficios son la exención de impuestos provinciales; acceso al financiamiento con condiciones preferenciales y al Fondo de Garantías Buenos Aires (Fo.Ga.Ba.); y asistencia gubernamental en la gestión de personal (artículo 2°).

<sup>40</sup> “Para acceder a la asistencia en la gestión de los recursos humanos, los proyectos deberán tomar un compromiso de incremento en la dotación de mano de obra” (ley 13.656/07).

años, y aportar la diferencia entre el beneficio y el sueldo de convenio a cada trabajador.

También estas empresas pueden acceder a recursos provenientes del Fondo Permanente de Promoción Industrial para la selección de personal, certificación de competencias y capacitación (artículo 11º). Asimismo, esta ley indica que “a fin de poder brindar asistencia, las empresas beneficiarias del presente régimen de promoción serán consideradas sujetos de beneficios por parte de todas aquellas acciones desarrolladas por el poder ejecutivo, en el ámbito de la capacitación de mano de obra, promoción del empleo, diseño de currícula, etc. a través del ministerio de Trabajo y de la Dirección General de Escuelas. Los municipios adherentes a la presente ley deberán instrumentar las acciones pertinentes en correspondencia con los objetivos del presente artículo” (ley 13.656/07).

#### **4.6. Programa de Apoyo a la Capacitación en la Empresa**

Se incorpora al PRE.BA en septiembre de 2010, con el objetivo de “apoyar a los empleadores que desarrollen acciones de capacitación para su personal ingresante – por contrato de trabajo por tiempo indeterminado o de temporada- a efectos de incentivar la formación de mano de obra capacitada” (decreto 1738/10). Este instrumento hace referencia a la ley de Promoción Industrial respecto de la capacitación de trabajadores en la empresa, aunque extiende el beneficio que otorga a otros establecimientos que no están acogidos a dicha ley. También fomenta la incorporación de personas pertenecientes a “*grupos vulnerables*”, tales como jóvenes entre 16 y 25 años desocupados, mujeres desocupadas de más de 30 años, personas con más de ocho meses en situación de desempleo, desocupados mayores de 45 años, y personas liberadas del servicio penitenciario bonaerense y su grupo familiar primario.

El trabajador accede a través de la empresa que adhiere, la cual propone la nómina de personas que serán incluidas. Esta modalidad favorece las propuestas:

- Presentadas por empleadores localizados a parques industriales y distritos productivos (en articulación con la ley de Promoción Industrial),

- Con acuerdos sectoriales o territoriales en el marco del plan integral de Promoción del Empleo del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>41</sup>.
- Que contemplen la capacitación de personas pertenecientes a grupos vulnerables antes mencionados.

El ministerio de Trabajo aporta por cada persona que finalice la capacitación una suma fija de hasta el 30% del SMVM, por un plazo de hasta seis meses, el empleador es responsable de completar la remuneración que corresponde al convenio colectivo de trabajo (CCT) de la actividad e incluir al personal capacitado dentro de la categoría correspondiente al CCT, en función de la nueva calificación que ha adquirido.

La autoridad de aplicación puede extender la duración del programa y evaluar el monto a subsidiar en función de la zona geográfica y las características de la población objetivo que se mencionaron anteriormente.

Para adherirse, las empresas interesadas deben estar asentadas en la provincia de Buenos Aires, inscriptas regularmente y autorizadas a desarrollar su actividad por los organismos correspondientes<sup>42</sup>, y no tener pendientes multas o infracciones con el ministerio de Trabajo provincial.

Los trabajadores propuestos para la capacitación, además, deben cumplir como requisitos: ser argentinos o extranjeros que se encuentren tramitando la radicación definitiva, con domicilio en la provincia de Buenos Aires.

La adhesión además requiere que los empleadores presenten una propuesta de capacitación, los contenidos curriculares, la duración del curso, la entidad certificante<sup>43</sup> y datos personales de los aspirantes al programa.

---

<sup>41</sup> Se refiere al programa sectorial de Calificación y Promoción del Empleo, el cual consiste en la generación de cursos de formación profesional sectoriales dirigidos a participantes del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y del Seguro de Capacitación y Empleo a través de la red de oficinas de empleo, de acuerdo con las necesidades acordadas en reuniones entre “los actores más representativos de cada sector (...), las cámaras empresarias y los sindicatos en un marco de institucionalidad” (MTEySS, s.f.[c]).

<sup>42</sup> Inscripción impositiva en el ámbito nacional en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y a nivel provincial en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Habilidadación legal del municipio y de cualquier otro organismo con esta potestad para fiscalizar la actividad.

<sup>43</sup> Si bien los criterios de selección son competencia de la autoridad de aplicación, la normativa establece que solamente deben ser aprobadas las propuestas que

Esta modalidad prevé la articulación con otros actores del mundo del trabajo como entidades gremiales, cámaras empresarias, municipios, ONG's y otros organismos provinciales, que se formaliza mediante la suscripción de acuerdos de colaboración.

#### **4.7. Igualdad de oportunidades laborales en el ámbito público municipal (Pre.Ba Público)**

Esta modalidad fue creada en diciembre del 2010 y diseñada particularmente para promover el cumplimiento del cupo mínimo del 4% de personas con discapacidad en los planteles de los organismos gubernamentales (ley 10.592/87). Está destinado al sector público, particularmente a los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es "fortalecer y acompañar los procedimientos iniciados por los municipios de la provincia de Buenos Aires tendientes a incorporar trabajadores con discapacidad a sus plantas de personal permanente, dentro del marco de las leyes 10.592 y 11.757 y sus modificatorias" (decreto 2.978/10).

La población destinataria de este programa está compuesta por personas con discapacidad con idoneidad para insertarse laboralmente. El beneficio otorgado por el gobierno provincial a cada inserción en la planta permanente municipal<sup>44</sup> es de una suma fija mensual de hasta pesos seiscientos (\$ 600), por un plazo de trece (13) meses<sup>45</sup>. Esta suma no puede superar el 75% del salario total. Asimismo, los municipios deben completar el salario correspondiente a las categorías ocupacionales para las que fueron designados.

Los municipios pueden articular este programa con otros de distintas jurisdicciones, que tengan como objetivo la inserción de personas con discapacidad. La restricción es que se adecuan los montos de las subvenciones a los fines de no superar el salario. La adhesión al Pre.BA Público se realiza a través de la suscripción de convenios con el ministerio

---

involucren instituciones educativas que puedan emitir títulos oficiales (decreto 824/11).

<sup>44</sup> El municipio debe presentar al SeCLaS "copia autenticada de la designación de los destinatarios propuestos en la planta permanente municipal" (decreto 2.978/10).

<sup>45</sup> El ministerio de Trabajo deposita la subvención en una caja de ahorros del Banco Provincia a nombre de cada trabajador.

de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, con autorización del Concejo Deliberante, notificando, a su vez, a los sindicatos correspondientes.

Luego, los gobiernos locales deben elevar una propuesta especificando:

- la cantidad de personas a insertar y las áreas donde desarrollarán tareas,
- datos y documentación personal de las mismas,
- certificado de discapacidad provincial,
- acreditación de inclusión en registro SeCLaS<sup>46</sup>,
- las categorías ocupacionales en las que se incorporarán dichas personas y el salario que les corresponde, y finalmente
- la descripción del puesto y perfil requerido para su desempeño.

Las mismas son evaluadas por el SeCLaS, pudiéndose sugerir los perfiles de personas incluidas en el registro en casos en que las personas propuestas no posean la idoneidad para la tarea a realizar.

## 4.8. Implementación y gestión

Las seis modalidades del plan se instrumentan a partir de la suscripción de convenios entre la autoridad de aplicación y la entidad empleadora (empresa o municipio). Luego debe iniciarse el trámite, que en términos generales, consiste en la carga de datos en un sistema informático disponible en el sitio web del organismo provincial, y posteriormente la presentación de la documentación requerida en las bocas de recepción habilitadas: delegaciones regionales de trabajo y empleo, subdelegaciones y oficinas de atención del ministerio de Trabajo provincial. También, en articulación con municipios, cámaras empresarias, asociaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales, se realizan capacitaciones para la difusión del plan y para la instalación de receptorías del trámite (resolución 51/09).

Con el objeto de evitar despidos en aquellas actividades afectadas por la crisis mundial y en forma conjunta con el lanzamiento de este programa, el ministerio de Trabajo recurrió a un instrumento llamado *acta compromiso para no realizar despidos por 180 días*, al que suscribieron empresas de la provincia de Buenos Aires, que manifestaron de este modo su responsabilidad para mantener los planteles de la empresa por el período

---

<sup>46</sup> Ver el capítulo dedicado a este servicio, dentro del presente informe.

mencionado. El resultado fue la adhesión de “658 empresas y 122 cámaras empresarias en el contexto de crisis internacional, dando como resultado la preservación de 55.842 empleos” (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012a, pág. 6).

Cabe destacar que en las actividades de difusión de los términos y beneficios del PRE.BA, ha tenido una relevante participación el ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia de Buenos Aires, el cual ha promovido el plan en el marco de la instalación de parques industriales y distritos productivos en la provincia de Buenos Aires.

## **4.9. Financiamiento**

Los montos en concepto de colaboración económica que otorga el PRE.BA son erogados de la partida destinada a tal fin, prevista en el presupuesto del ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires en cada ejercicio.

## **4.10. Datos disponibles**

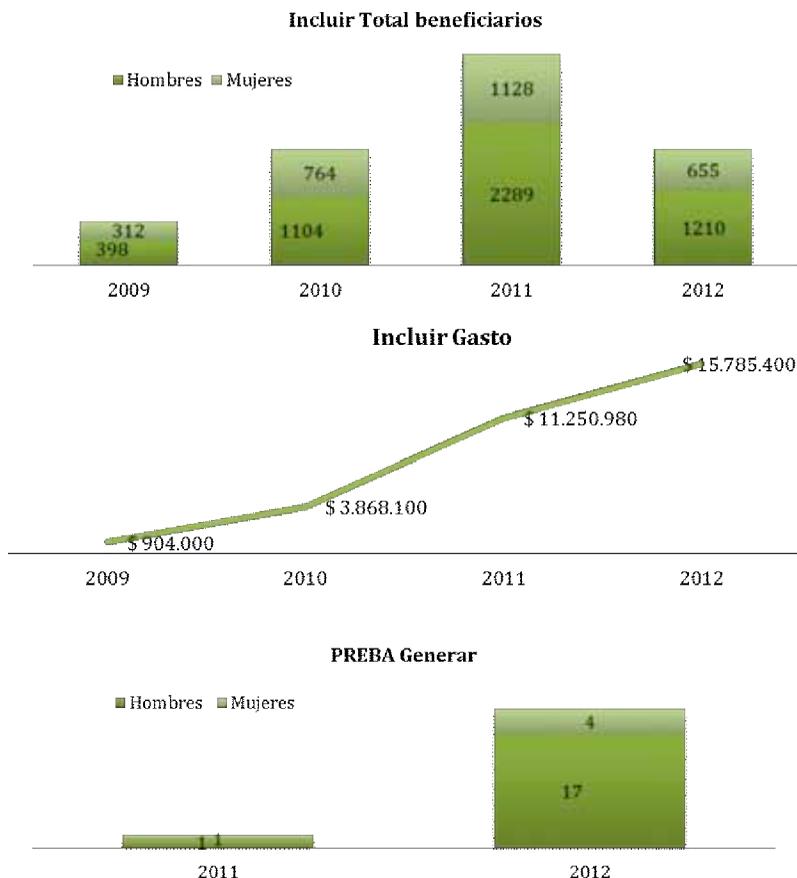
Dentro del PRE.BA se observa una gran heterogeneidad respecto del grado de ejecución según sus modalidades. La que contempla la mayor cantidad de beneficiarios y de empresas es el PRE.BA Incluir, que desde su lanzamiento, ha ido incrementando su dimensión<sup>47</sup>. Luego le siguen la modalidad Preservar, con mayor preponderancia en los períodos de crisis económica. Sin embargo, otras variantes de este plan no han tenido la misma repercusión entre empleadores. En el caso particular del PRE.BA Público y el de capacitación, cabe aclarar que fueron lanzados dos años después de la creación del plan, y en el caso de la modalidad Generar, el trámite está sujeto a la aprobación de la ley de Promoción Industrial, trámite que realiza el ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología con una demora cercana a un año. El PRE.BA Generar contempló la inserción de 2 personas en 2011 y 17 durante 2012, con una inversión total de \$500.000. A la fecha de redacción del presente informe, el programa de Capacitación de la Empresa no había sido aún ejecutado. Respecto del PRE.BA Público, dos hombres de 40 y 43 años fueron insertados laboralmente a finales del 2012,

---

<sup>47</sup> En las entrevistas con personal de la subsecretaría de Empleo, se mencionó que desde marzo de 2012 cambió el procedimiento interno de gestión de los programas, incrementando el número de controles de los antecedentes de las empresas solicitantes de adhesión. Una vez autorizada, se realizan los controles sobre las personas presentadas como futuros beneficiarios del PRE.BA.

en los Municipios de Tres Lomas y Capitán Sarmiento, con un beneficio de \$1.150 por 13 meses, lo que representa un gasto público cercano a \$30.000<sup>48</sup>.

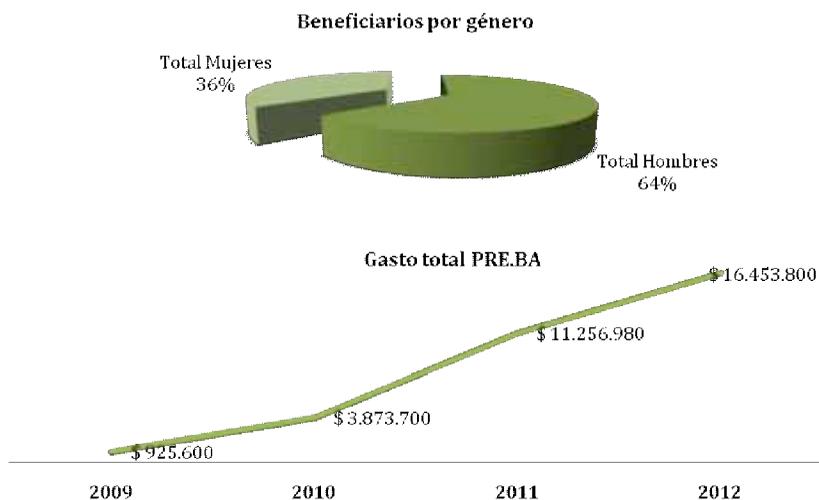
**Gráfico 8**



<sup>48</sup> Datos obtenidos del sistema de planes de empleo de la subsecretaría de Empleo del ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, consultado el día 17 de febrero de 2013.

En la sumatoria de todos los programas, cabe destacar la mayor participación de la población masculina. Como se observa a continuación, la inversión del programa se ha incrementado año a año, teniendo en cuenta que estos datos, proporcionados por la subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, contemplan los montos liquidados por año.

**Gráfico 9**



Sobre el RE.PRO, cabe hacer un apartado especial. La articulación ente las carteras laborales de nación y provincia, ha dado como fruto la asistencia de más de 75 mil trabajadores bonaerenses en los años de mayor impacto de la crisis económico-financiera de 2008.

**Gráfico 10**



#### **4.11. Algunas reflexiones sobre el programa**

Como síntesis se puede mencionar que:

- Inicialmente las sumas otorgadas eran en concepto no remunerativo, lo que implicaba que los aportes jubilatorios y otros descuentos no se aplicaban sobre el total del salario, sino sobre la parte no subvencionada. Afortunadamente esta situación se modificó, luego de una revisión del programa.
- El programa de capacitación aún no cuenta con la reglamentación del acto normativo fundante, necesaria para su ejecución.
- Respecto del programa de promoción industrial se presentaron solicitudes que luego fueron dadas de baja por falta de documentación o pérdida de interés de la empresa solicitante, según los datos a los que se ha tenido acceso<sup>49</sup>.
- Cabría realizar una evaluación de la permanencia en los puestos de trabajo de los beneficiarios, al finalizar el subsidio otorgado por el ministerio.

---

<sup>49</sup> En entrevistas con personas involucradas con la gestión del programa, se mencionó que los motivos de las “bajas ”consisten en la renuncia del titular del beneficio (el trabajador), por despido por parte del empleador o porque él mismo desiste del beneficio que otorga el programa, o por decisión de la subsecretaría de Empleo cuando no se completan los requisitos documentales del trámite o por resultado de los controles y cruces de datos previos a cada liquidación mensual de los beneficios, al verificar que el trabajador ya se encuentra percibiendo otros programas de empleo o trabaja en relación de dependencia con otro empleador.

## 5. Servicio de colocación laboral selectiva - SeCLaS

Este programa fue creado a partir de la modificación de la ley provincial de Discapacidad en el año 1987, norma que fue reglamentada tres años después. El programa se puso en marcha formalmente en el año 2005.

En rasgos generales, se trata de un servicio de empleo, administra una base de datos de los perfiles de los aspirantes, y realiza el asesoramiento y evaluación sobre las aptitudes y las condiciones de la inserción, teniendo en cuenta cada *discapacidad*<sup>50</sup> y las exigencias del puesto de trabajo. El SeCLaS “sitúa a las personas con discapacidad como trabajadores cuando reúnan condiciones de aptitud e idoneidad para del mercado competitivo. Una persona con discapacidad a partir de su registro en el servicio a través de la evaluación ocupacional y conjuntamente con la aptitud psico-física correspondiente se instaura como potencial trabajador competitivo con discapacidad” (ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010d).

El programa tiene como objetivo la integración laboral y social de las personas que tienen alguna discapacidad, al ámbito público y privado, promoviendo a su vez su capacitación y la adaptación necesaria para reducir los factores limitantes.

### 5.1. Marco normativo

La ley provincial 10.592 es un régimen jurídico básico e integral para *personas con discapacidad*<sup>51</sup>, se publicó en el Boletín Oficial el 1º de

---

<sup>50</sup> “Discapacidad es un término genérico que incluye déficit, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo y sus factores contextuales” (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2009a, pág. 2).

<sup>51</sup> De aquí en más PCD: “en lugar de hablar de ‘minusválidos’, ‘discapacitados’ o ‘personas con capacidades diferentes’, la denominación que adoptamos pretende reflejar el enfoque social, al cual adherimos. Éste se enmarca en la perspectiva de los Derechos Humanos reflejada (...) en la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad, para la cual, los integrantes de este colectivo son ante todo personas que cuentan con una serie de derechos y obligaciones como ciudadanos. (...)”. Esta Convención enuncia que “las *personas con discapacidad* incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir

diciembre de 1987 derogando el decreto ley provincial 9.767 de 1981. Su reglamentación tiene lugar en 1990 por el decreto 1149/90. En 25 años la ley ha sido modificada y actualizada 19 veces<sup>52</sup>.

Este régimen establece que el Estado provincial debe asegurar la atención médica, educativa y de seguridad social a quienes están imposibilitados de obtenerla por sí mismos, y brindar *beneficios y estímulos* con el fin de *neutralizar* la discapacidad, y eliminar las desventajas que limiten su *integración familiar, social, cultural, económica, educacional y laboral* (ley 10.592/87).

A la vez, crea el *Consejo Provincial para las Personas Discapacitadas*, presidido por el subsecretario para la Articulación de Políticas de Integración del ministerio de jefatura de gabinete de ministros (decreto 1.835/10). Este órgano tiene como función la de asesorar al poder ejecutivo, articular con las entidades de la sociedad civil y coordinar acciones con otros organismos públicos en la temática.

En el segundo capítulo, dedicado a la asistencia social y al régimen laboral, crea el servicio de colocación laboral selectiva (SeCLaS) en el ámbito de la subsecretaría de Trabajo de la provincia de Buenos Aires<sup>53</sup> y en sus delegaciones regionales. Las competencias<sup>54</sup> se encuentran en la actualidad en el ámbito de la dirección de Grupos Vulnerables y Colocación Laboral Selectiva para Discapacitados, dentro de la subsecretaría de Empleo de este organismo (decreto 2.126/10).

Nuestro país ha adherido, como Estado parte, a la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la asamblea general de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006 (ley 26.378/08). Se trata del primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en relación con las *PCD*, y su contenido resume sus derechos en todo el mundo.

---

su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2009a, págs. 5-9)

<sup>52</sup> Leyes provinciales 10.836, 11.134, 11.493, 11.628, 12.332, 12.469, 12.614, 12.615, 12.797, 13.110, 13.462, 13.508, 13.557, 13.715, 13.865, 13.877, 14.032, 14.089 y 14.266.

<sup>53</sup> Esta subsecretaría es elevada al rango de ministerio en el año 2001 (ley 12.604/01).

<sup>54</sup> Las competencias sobre el SeCLaS fueron incorporadas a la estructura del ministerio de Trabajo con el decreto 830/04.

En el artículo 27, dedicado a la temática “trabajo y empleo” enuncia, entre otros aspectos, garantizar el acceso a programas de inclusión laboral y servicios de colocación; promover sus oportunidades de inserción en el mercado laboral, empresariales o por cuenta propia, y el compromiso por parte del sector público a emplear a PCD.

Como se mencionó, la autoridad de aplicación del Servicio es el ministerio de Trabajo, mientras las competencias sobre la aplicabilidad de la norma se extienden al ministerio de Desarrollo Social y de jefatura de gabinete de ministros.

## 5.2. Población objetivo

Este programa está destinado a personas con alguna discapacidad certificada, residentes en la provincia de Buenos Aires, con edad, aptitud y deseos de trabajar (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012c). A los fines de este programa se considera que una discapacidad “*es toda restricción o ausencia -debida a una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano*” (ley 10.592/87) y menciona 5 formas de discapacidad: mental, neuromotora, sensorial auditiva, sensorial visual y visceral.

## 5.3. Beneficios

La ley provincial de discapacidad dispone un conjunto de ayudas y servicios asistenciales (artículo 7°), entre los que se menciona:

- la provisión de medios para la rehabilitación y la integración social y de los elementos que la persona requiera para suplir o atenuar su discapacidad;
- la accesibilidad a préstamos, subsidios, subvenciones y becas para facilitar la actividad laboral;
- un régimen especial de seguridad social. En el caso de los trabajadores de la administración pública provincial tienen derecho a la jubilación ordinaria, cuando acrediten cuarenta y cinco (45) años de edad y veinte (20) años de servicios (ley 10.593/87). Esta jubilación anticipada es opcional, y no pueden ser obligadas a acogerse al beneficio;

- la asistencia técnica y financiera a municipios y entidades sin fines de lucro que instrumenten la políticas dirigidas a esta población;
- el apoyo a actividades productivas protegidas (talleres protegidos de producción) y a la creación de centros de día y de hogares (residencias).

Otros beneficios son:

- asignación de prioridad especial a las personas discapacitadas para la concesión del Estado provincial, para la explotación de pequeños comercios, siempre que puedan desempeñar la actividad y los atiendan ellos mismos (artículo 11);
- promoción a la creación de cooperativas y otros modos asociativos para la producción, que favorezcan la inserción en el mercado laboral competitivo, y prioridad a estas entidades y a los talleres protegidos en las compras del Estado en caso de igual o menor costo (artículos 11 y 14.);
- préstamos o subvenciones y la provisión de herramientas y materiales a los residentes de áreas rurales, para promover el *cuentapropismo*<sup>55</sup> en actividades familiares de tipo industrial, agrícolas, artesanales, etc. (artículo 16);
- en términos impositivos, los empleadores pueden deducir del pago del impuesto a los ingresos brutos hasta el 50%<sup>56</sup> y obtener una deducción especial en el impuesto a las ganancias del 70%<sup>57</sup> sobre las remuneraciones que abonan a las PCD. Además se les concede una

---

<sup>55</sup> Los *cuentapropistas* o *trabajadores por cuenta propia* son “aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios (...) y no han contratado a ningún «asalariado» (...) de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia”. Según la CISE-93, se los consideran dentro del grupo de los empleos independientes, es decir “aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la «empresa» incluye a las operaciones de una sola persona.)” (Organización Internacional del Trabajo, 1993)

<sup>56</sup> Salvo que los mismos realicen labores a domicilio (artículo 17 de la ley 10.592; artículo 17 del decreto 1149/90 y artículo 181 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, ley provincial 10.397)

<sup>57</sup> Artículo 23 de la ley nacional 22.431, modificado por la ley 23.021.

exención del 50% por un año en el pago de las contribuciones patronales<sup>58</sup>.

El SeCLaS brinda información, asistencia y seguimiento en la aplicabilidad de esta ley a los aspirantes a empleo, a los empleadores y a las PCD que ya cuenten con una ocupación en el sector público o privado. Su equipo de profesionales también asesora sobre la incorporación al encuadre legal del régimen de discapacidad y la adhesión a los beneficios previsionales, sociales y fiscales del ámbito provincial y nacional<sup>59</sup>.

Respecto de la inserción laboral en organismos públicos, se instituye que “el Estado provincial, sus organismos descentralizados, las empresas del Estado, las municipalidades, personas jurídicas de derecho público no estatal creadas por ley, las empresas subsidiadas por el Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, están obligados a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro (4) por ciento de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellas” (ley 10.592/87). Asimismo, las vacantes que se generen dentro de este cupo, deben ser nuevamente ocupados por PCD. A la fecha de redacción de este informe, los organismos que cumplen con este cupo mínimo son el ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, dirección de Vialidad, el servicio penitenciario bonaerense y la dirección de Recursos Humanos Consejos Escolares (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012a, pág. 9).

## 5.4. Características generales

Las actividades<sup>60</sup> que realiza el SeCLaS, a los fines de la promoción de la inserción laboral de las PCD son:

- lleva un registro de los solicitantes de empleo, evalúa funcionalmente a las personas y certifica su capacidad para el puesto laboral a ocupar;
- construye datos estadísticos de las distintas etapas entre la postulación y la posible inserción laboral;

---

<sup>58</sup> Artículo 87 de la ley nacional 24.013.

<sup>59</sup> Cabe destacar que el programa no realiza las tramitaciones directamente, el interesado debe hacerlas personalmente en el organismo que corresponda.

<sup>60</sup> Las funciones del servicio se encuentran detalladas la reglamentación a la ley 10.592 y su decreto reglamentario.

- registra a personas aspirantes a la concesión de pequeños comercios;
- promueve su selección e incorporación en instituciones públicas y privadas, y realiza su posterior seguimiento, por medio de actividades informativas y de concientización;
- controla el cumplimiento del cupo del 4% que la legislación provincial reserva a las PCD dentro del empleo en la administración pública y en la docencia provincial, y emite el dictamen para su incorporación.

## 5.5. Condiciones para el acceso

Los beneficiarios que se inscriban en el Registro a cargo del SeCLaS postulándose para la inserción laboral deberán presentar un *certificado de discapacidad*<sup>61</sup> emitido por la autoridad de salud nacional o provincial.

A su vez, en caso de postularse para la inserción a la administración pública o como docente provincial, debe cumplir con la edad requerida<sup>62</sup> y los requisitos que establece la normativa específica en dicha materia en cuanto a su aptitud psicofísica y educativa, además del certificado de discapacidad y el dictamen favorable del SeCLaS. En el caso de la solicitud de encuadre al régimen especial de PCD de agentes que ya se encuentren dentro de la planta permanente, transitoria, temporaria o de contratados, es requisito la manifestación de la voluntad del trabajador.

Cabe aclarar que la inscripción en el registro SeCLaS no implica la renuncia o la pérdida de la percepción de alguna pensión o plan social que le haya sido asignado a la PCD, quien deberá optar recién en el momento de la inserción en un puesto de trabajo.

---

<sup>61</sup> “El certificado de discapacidad acredita que la persona que lo posee padece una restricción o ausencia - debida a una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano” (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2009b). En el nivel nacional es emitido por el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de las Personas con Discapacidad del ministerio de Salud y en provincia de Buenos Aires, se tramita en los servicios de rehabilitación de cada hospital habilitado.

<sup>62</sup> Tener entre 18 y 50 años. Además, las personas mayores a 45 deberán acreditar aportes jubilatorios emitidos por IPS o ANSES (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012c).

## 5.6. Implementación y gestión

Para ingresar al registro SeCLaS, las PCD pueden iniciar su trámite en la sede administrativa del MT o en las 46 delegaciones regionales que tiene el organismo en su jurisdicción. Son evaluados por una profesional del área y su perfil se envía trimestralmente a empresas y organismos gubernamentales para su consideración en las posibles vacantes. En caso positivo, se notifica al aspirante y se realiza la evaluación funcional del puesto de trabajo.

En el caso de una empresa que desee incorporar PCD, puede concurrir a la delegación más cercana o descargar de la web el formulario de solicitud de empleados con discapacidad, con los datos del puesto a cubrir, tareas a realizar y requisitos a cumplir. El personal del SeCLaS propone por lo menos tres candidatos entre los perfiles que el registro tiene y las características solicitadas por el empleador. Luego de las evaluaciones de los profesionales del servicio y de la elección del candidato por la empresa, se realiza la incorporación y el seguimiento.

De igual forma, el servicio envía trimestralmente a las delegaciones de personal de los organismos de la administración pública provincial y municipal, el listado de perfiles incluidos en el registro, a los fines de que estas instituciones cumplan con el cupo mínimo del 4% obligatorio establecido legalmente. Ellas deben comunicar a la autoridad de aplicación sobre cantidad de personas encuadradas en dicho régimen, las vacantes disponibles y las características del puesto a cubrir. La intervención del servicio implica la evaluación funcional, la proposición de los perfiles, el asesoramiento y seguimiento en el proceso de incorporación. En el caso de una PCD que ya se desempeñe en la administración pública provincial y desee encuadrarse dentro del régimen de la ley 10.592, deben elevar una nota de solicitud junto al certificado de discapacidad al área de personal del organismo al que pertenece, el cual dará intervención al SeCLaS para que la evalúe. Los pasos se encuentran contemplados en el manual de “Procedimiento de inclusión de encuadre de trabajadores con discapacidad en la administración pública provincial” confeccionado por la autoridad de aplicación, vigente desde el año 2010 (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010e).

## 5.7. Financiamiento

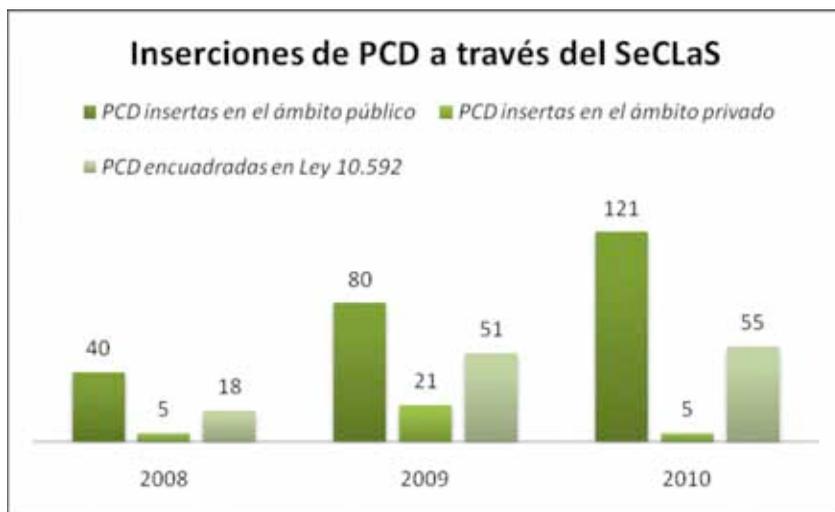
El SeCLaS recibe financiamiento del poder ejecutivo provincial, a través del presupuesto anual asignado al ministerio de Trabajo. Como el programa no implica ninguna prestación monetaria a los beneficiarios, sólo se ejecutan

los gastos de funcionamiento. En lo pertinente a las prestaciones económicas o en especies enunciados en la ley 10.592, el otorgamiento y financiamiento de las mismas se encuentran dentro de las competencias del ministerio de Desarrollo Social provincial.

## 5.8. Datos disponibles

El SeCLaS lleva el registro de personas que desean incorporarse a un puesto de trabajo y algunas estadísticas sobre las incorporaciones que vienen realizándose en el marco del programa desde su creación en el año 2005.

Gráfico 11.

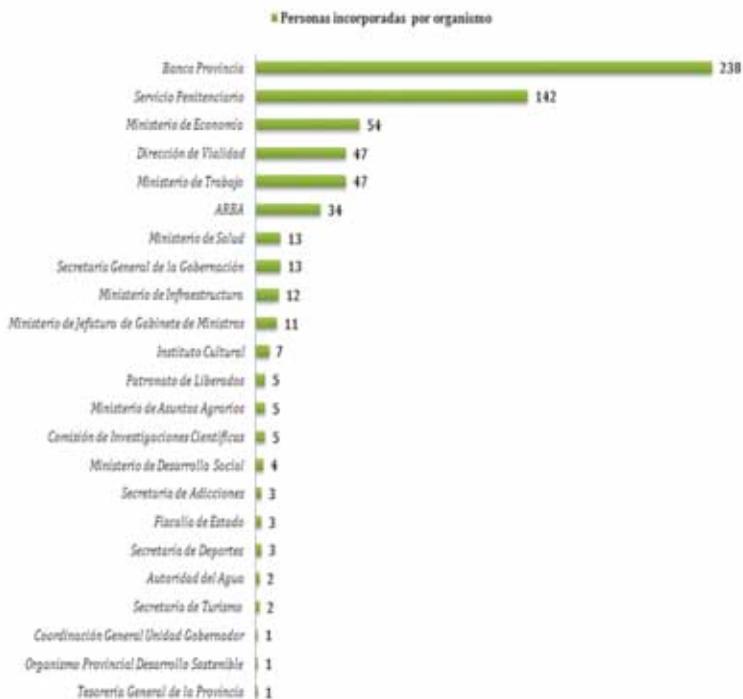


Elaboración propia en base a datos del Informe de gestión 2008-2010 del ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires (2011, pág. 12).

A continuación se exponen algunos números disponibles. Respecto de la cantidad de personas que tienen una ocupación a partir de este programa, se puede observar un mayor compromiso en la inclusión laboral de PCD en el sector público. Aquí, las incorporaciones se encuentran sujetas a las vacantes generadas por jubilaciones o renuncias, o la ampliación de cargos

para a cada organismo mediante las leyes de presupuesto provincial sancionadas en cada ejercicio.

**Gráfico 12.**



Elaboración propia en base a datos del Informe de gestión de la subsecretaría de Empleo 2012 (Inédito)

A finales del año 2011 el registro contaba con un total de 7.125 personas con discapacidad que deseaban insertarse laboralmente (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012a, pág. 9).

## 5.9. Algunas reflexiones sobre el programa

El tema de la discapacidad, si bien se encuentra comprendido en las normas jurídicas desde hace muchos años, es relativamente una novedad dentro de los programas de empleo, si se contempla que la creación de este servicio que tiene como objetivo la inclusión laboral, data de 2005. Anteriormente, si bien se mencionaba el derecho a la formación profesional y al trabajo en iguales condiciones, el SeCLaS es el primer programa dirigido a concretar dicho enunciado.

Gil Navarro y otros explican las dificultades de acceso al empleo, destacando un conjunto de impedimentos culturales incrustados en diferentes etapas del procedimiento administrativo. Respecto de la certificación de la discapacidad, se explicita que los profesionales responsables de emitir el informe, se encuentran posicionados en un paradigma de discapacidad diferente del que promueve esta política de inclusión. Estos autores, quienes se han desempeñado laboralmente dentro del servicio, proponen que “el certificado de discapacidad debe estar al alcance de quien lo necesita, ser único, tener validez en todo el territorio y para cualquier tipo de trámite y, por sobre todo, debe ser habilitante. Señalar muy claramente lo que la persona puede hacer y describir los apoyos necesarios si fuere el caso. Las juntas evaluadoras deben ser multidisciplinarias” (Gil Navarro, Spidalieri, & Chagaray, 2010). Asimismo, expresan la necesidad de “superar la mirada exclusivamente médica”.

Respecto de la promoción de puestos de trabajo en el sector privado, se ha emprendido una política de incentivos económicos y fiscales para los empleadores, lo que disminuye notablemente el costo laboral para las empresas. Sin embargo, existen otros costos inherentes a la incorporación como la readecuación de las instalaciones, ausentismo y licencias especiales por causa de tratamientos, rehabilitaciones o seguimiento médico. Esto parece ser una variable limitante dentro del sector privado<sup>63</sup>. Finalmente, sería de gran utilidad contar con información sobre el uso que los empleadores han hecho de estos beneficios fiscales, con datos provenientes de ARBA (sobre el impuesto a los ingresos brutos) y AFIP (en el caso del impuesto a las ganancias y del descuento en las contribuciones patronales).

---

<sup>63</sup>Véase el apartado “Las dudas de los empleadores” del Módulo 2 del folleto institucional del SeCLas (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, 2009b, pág. 8).

Los casos encuadrados en la ley 10.592 en los organismos del sector público ponen de relieve la importancia de la voluntad del trabajador. Aquí juegan algunas cuestiones subjetivas, ya que implica la aceptación personal de la discapacidad, donde los prejuicios propios y sociales son una barrera importante.

Finalmente, sería de gran interés conocer la incidencia del género, la formación profesional y la trayectoria social en la inclusión laboral de esta población.

## **6. Programa “Ellas trabajando” (Proyecto P.N.U.D. ARG/09/012 Inclusión laboral y social de jóvenes bonaerenses)**

Este proyecto se ejecutó como prueba piloto desde el ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires entre marzo de 2010 y marzo 2012. El mismo apuntaba a la orientación sociolaboral y la formación, más precisamente el acompañamiento en la construcción de un proyecto ocupacional de mujeres jóvenes en partidos del conurbano bonaerense. La innovación del programa fue la inclusión de un enfoque de género<sup>64</sup> en su diseño e implementación.

El proyecto tenía como objetivo favorecer la inclusión laboral y social de las mujeres jóvenes de la provincia de Buenos Aires a partir del fortalecimiento de su empleabilidad, la mejora del acceso a capacitaciones laborales de calidad y la remoción de barrera que dificultaban sus posibilidades de formación e inserción laboral plena<sup>65</sup> (PNUD Argentina, 2012, pág. 16).

---

<sup>64</sup> Un eje central del diseño implicó un trabajo conjunto con las mujeres en el fortalecimiento de su autonomía, comprendiendo que su vulneración deviene de la ideología patriarcal inmersa en las formas de sociabilización. (PNUD Argentina, 2012, pág. 19).

<sup>65</sup> El informe citado se refiere al concepto de empleabilidad adoptado por la OIT en la recomendación 195°, como al conjunto de “competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presente con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. Por competencias, el diseño del proyecto se refiere al “conjunto de habilidades, saberes capacidades, actitudes, aptitudes puestas en juego en un

Esta acción consistió en realizar un proceso de orientación laboral de las mujeres que se encuentran participando del proyecto para que ellas puedan, a partir de un diagnóstico, organizar su capacitación e iniciar la búsqueda de oportunidades de empleo, o bien el desarrollo como emprendedoras (decreto 704/10).

## 6.1. Marco normativo

En febrero de 1985 el gobierno nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firman un acuerdo<sup>66</sup> para cumplir con un programa de cooperación y asistencia técnico-financiera, principalmente en líneas de *fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la promoción de los derechos humanos, la reducción de la pobreza, el desarrollo productivo y social, la protección del ambiente, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer* (PNUD Argentina, 2008).

Con fecha 27 de mayo de 2010, por decreto 704/10, se aprueba el documento del proyecto “Inclusión laboral y social de jóvenes bonaerenses” identificado como ARG/09/012, indicando que el organismo a cargo de su ejecución es el ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.

PNUD realiza revisiones periódicas de la ejecución de este tipo de proyectos. La última tuvo lugar en agosto de 2011, que extiende el plazo de finalización el 31 de marzo de 2012, con las reasignaciones presupuestarias correspondientes. Este cambio se justifica por demoras en la aprobación del proyecto original, la subestimación del tiempo que insumió la convocatoria y selección de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la consideración de la unidad ejecutora de no ejecutar el proyecto en el partido de San Miguel, y el retraso en el inicio de los talleres para la construcción del proyecto ocupacional (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2011, pág. 3).

---

desempeño o contexto laboral concreto. El concepto de competencia integra las siguientes dimensiones: saber, saber hacer y saber ser” (PNUD Argentina, 2012, pág. 23).

<sup>66</sup> Ley nacional 23.396 del 10 de octubre de 1986, reglamentado por el decreto 1834/86, publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 18 de febrero de 1987.

## 6.2. Población objetivo

Originariamente el programa estuvo previsto para 500 mujeres en “situación de vulnerabilidad”, de entre 18 y 25 años de edad, residentes de los municipios de San Miguel, Ezeiza y La Matanza. Sin embargo se logró aplicar a 400 mujeres de los dos últimos distritos mencionados (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012b, pág. 23).

La selección de esta población en el diseño del programa, se sostuvo en estimaciones sobre datos del INDEC, según las cuales las mujeres representaban más de la mitad de los jóvenes de entre 18 y 25 años. De ellas, el 27% se encontraba bajo la línea de pobreza y poco más del 7% de la línea de indigencia. El 36,6% estaban desocupadas (PNUD Argentina, 2012, pág. 18).

## 6.3. Beneficios

El programa contempló tres dispositivos para estimular a las jóvenes a culminar las distintas etapas del mismo:

- apoyo económico mensual para cada una de las mujeres;
- acompañamiento de un tutor o persona que ayude de manera individual y colectiva en este proceso;
- la oferta de un servicio de cuidado infantil para aquellas mujeres con hijos a cargo.

El apoyo económico se trató de una retribución mensual en concepto de beca, de \$300 por el plazo de nueve meses para solventar gastos de traslados o de cuidado de los niños o de materiales de los cursos de formación profesional. Estaba previsto que el pago se efectivizara en un cheque mensual a nombre de cada beneficiaria, por intermedio de las OSC encargadas de esta tarea. Sin embargo, hubo retrasos administrativos que modificaron los términos de la liquidación y se entregaron dos cheques de \$900 y una cuota final de \$450 al finalizar el curso de formación profesional. Tampoco la inexperiencia de las destinatarias en el manejo de este instrumento financiero fue contemplada originalmente<sup>67</sup> (PNUD Argentina, 2012, págs. 43-44).

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, algunas mujeres guardaban los cheques como ahorro, lo que produjo el vencimiento del plazo para su cobro.

Respecto del servicio de cuidado de niños, las OSC encargadas de su gestión, contrataron personal especialmente para la realización de estas tareas, aunque también existieron algunas demoras y dificultades presupuestarias y edilicias para su instrumentación (PNUD Argentina, 2012, pág. 46).

## 6.4. Características generales

El programa incluye actividades de capacitación y orientación laboral, apoyo a la preparación de un proyecto ocupacional que incluye la búsqueda de empleo o la preparación de un trabajo independiente, con el objetivo último de la inclusión laboral de las mujeres involucradas (PNUD Argentina, 2010).

El programa contempló tres tipos de acciones (PNUD Argentina, 2012, págs. 16-17):

- *acompañamiento para la construcción de un proyecto ocupacional desde una perspectiva de equidad de género y derechos*<sup>68</sup>, por medio de talleres de capacitación, de construcción de proyectos laborales y otros talleres transversales sobre temáticas tales como salud reproductiva, violencia doméstica, igualdad de oportunidades y de género en el ámbito laboral.
- *acompañamiento para el acceso y permanencia en instancias de capacitación laboral específica*
- *apoyo económico que permitiera la remoción de obstáculos* para sostener la etapa de formación y servicio de cuidado infantil.

La estrategia enunciada en el diseño del proyecto menciona la obtención de dos *productos* (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010a, págs. 10-13):

- *Mujeres con orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo y organización del trabajo independiente con perspectiva de equidad de género recibida a fin de construir un proyecto ocupacional.*

---

<sup>68</sup> El enfoque de derecho enunciado en el diseño del proyecto supone *el reconocimiento de que toda persona es titular de derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta decisión es clave. Los derechos implican obligaciones, las necesidades no* (PNUD Argentina, 2012, pág. 22).

- *Mujeres capacitadas laboralmente en especialidades de formación con posibilidades de inserción laboral.*

## 6.5. Condiciones para el acceso

La población meta estuvo compuesta por mujeres en situación de pobreza<sup>69</sup> de entre 18 y 25 años de edad. Se priorizó a quienes fueran jefas de hogar o madres solteras con hijos a cargo, con estudios primarios o secundarios completos (PNUD Argentina, 2012, pág. 17).

La convocatoria y selección estuvo a cargo de los municipios conjuntamente con las OSCs, en base a los criterios predefinidos por la unidad ejecutora del ministerio de Trabajo<sup>70</sup>. En La Matanza, además, se dio prioridad a las mujeres que no estuvieran cubiertas por otros programas o planes sociales o de empleo. En el partido de Ezeiza, en cambio, se convocó a *quienes ya estuvieran trabajando desde algún espacio, con perfiles afines y en condiciones de aprovechar la oportunidad que representaba la propuesta ofrecida por el Proyecto* (PNUD Argentina, 2012, pág. 28). Así resultó un total de 330 inscriptas en La Matanza y alrededor de 100 en Ezeiza.

Unas de las determinaciones del programa fue la compatibilidad con la percepción de la asignación universal por hijo para la inclusión social (AUH)<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Como pobreza, en el marco del proyecto, se entiende a la *existencia de restricciones o falta de acceso a recursos tanto materiales como simbólicos y culturales* (PNUD Argentina, 2012, pág. 21).

<sup>70</sup> Dichos criterios consistían en realizar entrevistas a las postulantes, para recabar información acerca de determinadas dimensiones: la situación familiar, condiciones habitacionales, acceso a la protección social, situación ocupacional, y nivel educativo. La metodología implicaba asignar un puntaje a cada uno de estos ítems para conformar el índice de elegibilidad en base al cual se establecía un orden de mérito (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010b, pág. 1).

<sup>71</sup> Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$340 para niños menores de 18 años y de \$1200 para chicos discapacitados sin límite de edad. Esta asignación fue creada por medio del decreto 1602/09, del poder ejecutivo nacional, y comenzó a regir a partir del 1º de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado busca asegurarse que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla (ANSES, 2012).

## 6.6. Implementación y gestión

Inicialmente estaba previsto que el proyecto se ejecutara entre el 1° de febrero de 2010 y el 31 de julio de 2011, aunque se extendió hasta marzo 2012. El organismo responsable del programa fue el ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, a través de la dirección provincial de Coordinación, Comunicación y Control de Gestión Institucional (decreto 704/10).

Esta intervención fue diseñada como una experiencia piloto tendiente a poner a prueba, validar o mejorar *metodologías innovadoras* en cuanto a la capacitación, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo, con vistas a poder replicarla en otras localidades (PNUD Argentina, 2012, pág. 16).

La implementación se llevó a cabo en forma de cogestión entre el ministerio de Trabajo, PNUD y dos organizaciones de la sociedad civil (OSC) con experiencia previa en la ejecución de este tipo de proyectos: las fundaciones SES<sup>72</sup> y Crear desde la Educación Popular<sup>73</sup> (Fundación SES, 2012b). Las mismas fueron seleccionadas mediante un proceso de adjudicación a cargo de la unidad ejecutora creada en el ámbito del ministerio de Trabajo<sup>74</sup>, bajo los criterios definidos por PNUD. Asimismo, requirió la articulación con otras dos OSC con estructura y reconocimiento en el nivel territorial: la Fundación Obra del Padre Mario Pantaleo y la asociación civil Isauro Arancibia. También intervinieron el Instituto Municipal de Desarrollo Social del municipio de La Matanza (IMDES), la Oficina de Empleo municipal de La Matanza y la secretaria de Empleo del municipio de Ezeiza.

---

<sup>72</sup>Fundación SES es una organización social que se dedica a la promoción y al desarrollo de diferentes estrategias para la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades trabajando desde la perspectiva de los derechos de los jóvenes (Fundación SES, 2012a).

<sup>73</sup> La Fundación Crear desde la Educación Popular tiene como objetivo contribuir, desde el compromiso social y técnico, a mejorar la calidad de vida de la población que vive en situaciones vulnerables (Fundación CREAR, 2013).

<sup>74</sup> Los criterios de selección de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) indicaban: “que tenga una trayectoria probada en el trabajo con mujeres en situación de pobreza, con el objetivo de su inclusión social y laboral a través del trabajo, legalmente constituida, que comparta los objetivos, valores y filosofía de desarrollo del PNUD, las metas y objetivos del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y que demuestra poseer capacidad institucional y técnica para llevar adelante un proyecto pertinente con los objetivos planteados” (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010c, pág. 1).

Las funciones de SES y CREAR variaron las previstas originalmente en el proyecto, luego de un acuerdo firmado entre ambas instituciones, con la aprobación de la unidad ejecutora. En la práctica, la fundación SES asumió tareas de coordinación y gestión administrativa, el vínculo con la unidad ejecutora del ministerio de Trabajo y PNUD, la supervisión de las capacitadoras, los contenidos de los talleres y materiales didácticos, y confección del documento de sistematización. Por su parte, Crear asumió las funciones de gestión y supervisión de las tutoras, talleres y el servicio de cuidado de niños y niñas, la coordinación con las OSC territoriales y gobiernos locales, la recolección de la información inherente al Proyecto Formativo Ocupacional (PFO). Ambas instituciones participaron en el proceso de selección de las capacitadoras, quienes eran las encargadas, además, de la aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación, elaborar los perfiles formativos y ocupacionales y llevar registros de los talleres (PNUD Argentina, 2012, págs. 23-27).

Finalmente, las OSC territoriales fueron las encargadas de gestionar:

- sedes de capacitación el territorio;
- refrigerios e insumos necesarios para la capacitación;
- espacios y personal para el cuidado de los niños y niñas;
- pago de seguros de ambulancia en la guardería; y
- propuestas de tutoras para los cursos de seguimiento de los procesos de las participantes, control de la asistencia y tareas generales de logística.

Los talleres estaban compuestos por grupos de treinta mujeres y se dictaron en lugares especialmente seleccionados para facilitar el acceso a las destinatarias<sup>75</sup>. Cada uno tenía una duración de 96 horas, organizados en un encuentro semanal de cuatro horas a cargo de *talleristas*<sup>76</sup>. Las jóvenes contaban además con el apoyo de una tutora como referente y apoyo durante todo el proyecto. El diseño y materiales de estos talleres fueron una

---

<sup>75</sup> En La Matanza funcionaron en tres sedes de OSC territoriales: Obra del Padre Mario, Portal del Sol, Yo si puedo y un centro de integración comunitario. En Ezeiza se hizo uso de las instalaciones de las unidades de cuidado infantil.

<sup>76</sup> Casi todas eran mujeres y en los casos en que los hombres tomaron ese rol, fue necesario reemplazarlo por mujeres debido a las dificultades que representaban para las jóvenes compartir sus experiencias con varones. La función de estas *talleristas* consistían en coordinar y promover la producción de ideas del grupo y acompañar el análisis de problemáticas comunes entre las jóvenes (PNUD Argentina, 2012, pág. 37).

adaptación de los utilizados en el programa FORMUJER<sup>77</sup>. En algunos grupos fue necesario el tratamiento de temas vinculados a la maternidad y paternidad tempranas, salud sexual y reproductiva. Otra de las demandas de las jóvenes se vinculó a las incumbencias de algunas profesiones y conocimientos sobre el desarrollo de microemprendimientos. Se estimuló la producción escrita de las destinatarias, lo que sirvió para detectar problemas de lecto-escritura y dificultades en la verbalización de sus ideas (PNUD Argentina, 2012, págs. 27-36). También se llevaron a cabo talleres quincenales, obligatorios y complementarios<sup>78</sup>.

Las etapas para la construcción del proyecto ocupacional fueron: 1) autodiagnóstico y análisis del contexto; 2) definición de metas y estrategias del PFO; 3) definición de un plan de actividades para el desarrollo del proyecto; y 4) implementación del proyecto-evaluación (PNUD Argentina, 2012, págs. 36-39).

El diseño del proyecto contempló estudios del mercado laboral de ambos municipios involucrados y el relevamiento de instituciones de formación profesional, la articulación entre el ministerio de Trabajo y la dirección general de Cultura y Educación, plasmados mediante un acuerdo que los comprometía a entregar un certificado que acreditara el paso de las jóvenes por las instancias de formación profesional. Sin embargo, los tiempos de inicio de esta etapa del proyecto no coincidieron con el ciclo lectivo de las instituciones públicas, por lo cual se licitó la contratación de centros de formación, los cuales adaptaron contenidos a las necesidades de las jóvenes destinatarias, dictándose los siguientes cursos: pastelería (confitero), auxiliar administrativo, operador de PC, manicuría y costura a mano y a

---

<sup>77</sup> El Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina (FORMUJER) fue implementado desde el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional para América latina y el Caribe (CINTERFOR), de la Organización Internacional del Trabajo, en la Argentina, Bolivia y Costa Rica, entre junio de 1998 y diciembre de 2004. Estaba dirigido a personas en edad de trabajar, preferentemente mujeres de bajos ingresos. Su objetivo fue fortalecer e innovar competencias en instituciones de formación y en actores sociales, a través del desarrollo y traslado de metodologías por medio de programas piloto o experiencias en diferentes países e instituciones (redEtis, 2010).

<sup>78</sup> Los mismos fueron: “Apoyo a la búsqueda laboral”, en articulación con la oficina de empleo municipal; charla con representante del “Banco de la Buena Fe” para las interesadas en realizar un proyecto productivo; una charla sobre derechos laborales a cargo del Ministerio de Trabajo y otra sobre violencia de género. (PNUD Argentina, 2012, pág. 40)

máquina. El curso que mayor demanda había tenido entre las jóvenes era el de *auxiliar de cocina en comedores escolares*. Según las razones señaladas por las mismas jóvenes, esto se debía a que se trataba de un trabajo registrado, con aportes, obra social, con un régimen de horas compatible con las rutinas de sus hijos, con vacaciones pagas y con una exigencia asimilable a las capacidades desarrolladas por las jóvenes en el transcurso de sus vidas (PNUD Argentina, 2012, pág. 41). También fue necesario incorporar a esta oferta, programas de *terminalidad educativa*, como el Plan FINES<sup>79</sup>.

## 6.7. Financiamiento

El programa fue financiado por un monto total de US\$ 544.044 (PNUD Argentina, 2010), con fondos<sup>80</sup> donados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y administrados a través del PNUD (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2012b, pág. 23).

El proyecto contempló la delegación a una OSC de la gestión del programa, licitación que implicó la transferencia de US\$ 326.532 a la adjudicataria, de los cuales u\$s 230.000 estaban destinados a la ayuda económica que percibían las mujeres durante los meses de capacitación (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2010c, pág. 3).

## 6.8. Datos disponibles

No son abundantes los datos cuantitativos con los cuales se cuenta. Los mismos provienen de la aplicación de un *formulario de diagnóstico* sobre 220 participantes (55% de la población destinataria) en la primera etapa de ejecución del proyecto, realizado por la fundación SES, y de un *formulario de salida* con el cual las jóvenes evaluaban su experiencia tras el paso por el programa.

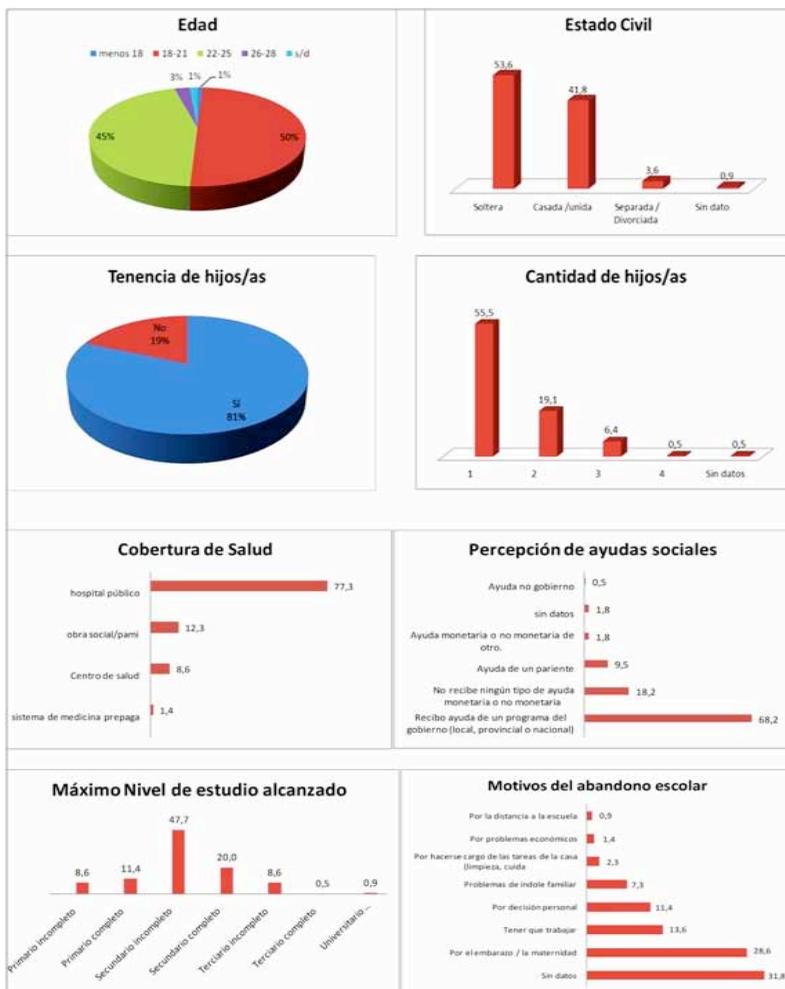
---

<sup>79</sup> Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, dirigido a todos aquellos jóvenes y adultos con estudios inconclusos. El programa consta de instancias presenciales, semi-presenciales y a distancia. El mismo está a cargo del ministerio de Educación de la Nación (Ministerio de Educación de la Nación, s.f.).

<sup>80</sup> Fondo AECID-PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo”.

Sobre el 55% de las jóvenes seleccionadas se realizó un diagnóstico para conocer su perfil socio-demográfico y trayectorias educativas y laborales. Algunos resultados se observan en el gráfico 13.

**Gráfico 13.** Resultados de la aplicación del formulario de entrada.



(Fundación SES, 2011b)

Como resumen (PNUD Argentina, 2012, pág. 32) puede mencionarse que:

- 81% tenía al menos un hijo;
- 85,9% dependían exclusivamente del sistema de salud pública;
- 68,2% recibía ayuda de un programa de gobierno local, provincial o nacional;
- 47,7% no había completado el nivel secundario;
- 8,6% no había concluido los estudios primarios;
- 30,9% debieron abandonar sus estudios por embarazo, maternidad o debido a las responsabilidades domésticas;
- 46,4% eran desocupadas;
- 25,9% no tenía ni buscaba trabajo;
- 72,3% no contaba con ingresos propios o algún trabajo remunerado;
- 58,1% no trabajaba ni buscaba trabajo por restricciones fundadas en el género.

También este diagnóstico previo recoge que más del 26% de las jóvenes tenían la expectativa de conseguir un empleo tras su paso por el proyecto, mientras un 10% priorizó el pago de la beca.

De la evaluación posproyecto se desprende que el 92% tenía interés en continuar su formación (culminación de estudios primarios o secundarios, realizar un curso de formación profesional o comenzar una carrera universitaria). Sobre el destino de la beca, el 72% dijo haberlo destinado a solventar gastos de la economía familiar y un 9,2% al emprendimiento que estaban iniciando a través del proyecto. Respecto del servicio del cuidado de niños, el 47% de las jóvenes encuestadas respondió haber contado con el mismo en forma permanente y un 46% sólo en algunos encuentros, esto resultó en que el 30% manifestara que este servicio contribuyó a la concentración durante los talleres aunque cerca del 60% reconoció que le permitió asistir regularmente a los encuentros. Sobre el apoyo de las tutoras, aproximadamente el 80% de las mujeres manifestaron su agrado con el trato y seguimiento recibido. Finalmente, el 19% recomendaría el programa a otras mujeres para conocer aspectos vinculados a sus derechos en la vida y en el trabajo y otro 16% como una herramienta para valorar el tiempo y el trabajo propios (PNUD Argentina, 2012, págs. 43-50).

## 6.9. Algunas reflexiones sobre el programa

El interés de organismos internacionales como ONU, particularmente del PNUD, en cuanto al financiamiento de este proyecto, radica en que la caracterización de las beneficiarias de esta iniciativa, “representa de algún modo la situación de muchas otras mujeres jóvenes en la región y en el Mercosur: aun contando con nivel educativo superior al de generaciones anteriores, hoy los jóvenes, y particularmente, las mujeres jóvenes, afrontan mayores dificultades en la transición entre la salida de la escuela y el ingreso al mercado laboral” (PNUD Argentina, 2012, pág. 13).

La estrategia de intervención elegida por el proyecto, se fundamentó en que estas mujeres *viven una ciudadanía* incompleta en la medida que no han logrado acceder a los cuatro rasgos característicos de una ciudadanía plena y activa: la capacidad de elección, la capacidad de participación, la distribución de la riqueza y el reconocimiento (PNUD Argentina, 2012, pág. 23).

A través de los talleres, algunas de las jóvenes manifestaron ser víctimas de violencia doméstica (física y psicológica) por parte de sus padres y/o parejas y de abuso sexual, casos en los cuales las capacitadoras brindaron una primera asistencia y realizaron la derivación a los profesionales correspondientes (PNUD Argentina, 2012, pág. 40). EL apoyo económico sirvió como un factor legitimador frente a su grupo familiar, de la ausencia de las jóvenes del hogar, por la asistencia a las actividades del programa.

En la etapa de formación profesional se notó una deserción de las jóvenes; de acuerdo con la organización del padre Mario el porcentaje promedio de las jóvenes inscritas en los cursos de formación profesional en La Matanza fue del 72,51%. Entre las razones se mencionan la dificultad de adaptarse a nuevos espacios, grupos de compañeras y horarios, sumado a que durante esta etapa no contaban con el servicio de cuidado de niños (PNUD Argentina, 2012, pág. 42).

De la evaluación realizada por el equipo del proyecto (PNUD Argentina, 2012, págs. 47-50) resaltan como logros el abordaje conceptual y metodológico adoptado por el programa, que interpeló a las mujeres como *sujetos de derecho* y no como *beneficiarias* (...) y desde su condición de *mujeres*, y no sólo de *madres*. Esto es mencionado como una diferencia hacia otro tipo de iniciativas dirigidas a mujeres en situación de pobreza, con enfoques de tipo asistenciales. Las implicancias de este diseño se manifiesta en el empoderamiento de las jóvenes, el incremento de su confianza y autoestima, la mejora en su capacidad para comunicarse, la integración a grupos de apoyo mutuo, la salida del aislamiento (del seno del

ámbito doméstico), el cuestionamiento crítico sobre la maternidad como único destino de su proyección como mujeres y la desnaturalización de estereotipos y roles de género heredados de sus vínculos familiares.

Finalmente, el documento de sistematización propone una revisión de la experiencia, con vistas a poder ser replicada en el futuro y resalta la necesidad de asociar cualquier iniciativa de este tipo a las organizaciones con experiencia y reconocimiento territorial, para acceder a los grupos de mujeres alejadas generalmente de las acciones del Estado; el traslado de la oferta educativa a los barrios y espacios conocidos por estas jóvenes y la visibilización de barreras inherentes a su vulnerabilidad y género que deben *deconstruirse* previamente a cualquier iniciativa de formación profesional y de inserción laboral. “La metodología aportada por el proyecto en el trabajo con las jóvenes asumió que para mejorar sus posibilidades de inserción laboral, debían transitar etapas previas orientadas a fortalecer su empleabilidad (...) y resolver condicionamientos derivados de estereotipos y roles de género que funcionan como obstáculos para formarse o emplearse” (PNUD Argentina, 2012, pág. 49). Asimismo, se destaca la carencia de mejores instancias de intermediación laboral y que el tiempo de permanencia en las etapas de formación resulta insuficiente.

La Fundación SES también realizó un estudio comparativo del “Ellas Trabajando” (ET) y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>81</sup>, orientado a evaluar “las trayectorias haciendo foco en la mirada de las participantes y en los dispositivos de intervención” (Fundación SES, 2011, pág. 2), tomando como base dos grupos focales entre destinatarias de La Matanza. Allí se observa que en el programa nacional participan en menor proporción las mujeres jóvenes, y de ellas sólo en un caso de los entrevistados, tenía hijos a cargo.

En cuanto al diseño de ambos instrumentos, el programa nacional establece la incompatibilidad con la percepción de la AUH, exige el certificado de asistencia a los cursos de formación para efectuar el pago y no contempla el servicio de cuidado de niños, lo que resulta un factor de desaliento para la continuidad en el programa. Asimismo, los contenidos de la etapa de formación son menos flexibles que en el caso del programa provincial. Las

---

<sup>81</sup> Es un programa del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación destinado a brindar un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional para los jóvenes. Está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. (MTEySS, s.f.[a]).

referentes del ET señalan como una ventaja esta flexibilidad en la planificación: “esto nos permite priorizar temas o profundizarlos según aparezcan emergentes en los grupos que lo vayan requiriendo fortaleciendo la apropiación por parte de las participantes”. También tiene una valoración positiva el hecho de que las talleristas hayan sido mujeres, puesto que “muchas veces ‘los celos’ de sus parejas impiden a las jóvenes participar en estos espacios. Si los coordinadores fueran hombres o si recibieran llamados telefónicos de tutores hombres esta situación podría reforzarse...” (Fundación SES, 2011, págs. 22-23).

Una de las dificultades señaladas del proyecto PNUD es que no prevé el apoyo financiero a las iniciativas de las jóvenes ni la certificación de competencias laborales que ofrece el programa Jóvenes, el cual además cuenta con la extendida infraestructura de intermediación entre la demanda y la oferta laboral a través de las OEM. En algunos casos, las jóvenes del ET hicieron uso del dinero de la beca, el cual se pagó con retraso, para el financiamiento de sus microemprendimientos.

Otra cuestión para destacar es la posible dependencia de las jóvenes hacia el acompañamiento de las tutoras: “me da lástima que ya termine... a mí me hace bien saber que tengo un espacio donde puedo venir a decir lo que me pasa y sentirme apoyada, porque si no uno afloja ante la primera palabra que te tira para atrás” (Fundación SES, 2011, pág. 26). De ello se desprende que si bien el objetivo del programa ET es *empoderar* a las mujeres, en algunas circunstancias la pérdida de la figura de la tutora como sostén puede hacer retroceder sobre el terreno ganado<sup>82</sup>. Sin embargo, el paso de estas mujeres por el programa, también ha traído cambios en el interior del hogar y en cómo piensan la realidad (“me abrió la cabeza”).

Otra de las dificultades detectadas en esta evaluación se refiere a la oferta de formación profesional ofrecida por el programa, que *reproduce cierta mirada estereotipada de las profesiones (costura, pastelería, peluquería y manicuría, administración contable)*, la cual comprendía inicialmente

---

<sup>82</sup> Uno de los relatos refuerza esta idea “Mi mamá no quería que participe, siempre tenía que negociar, yo le decía que le pagaba las horas que me cuidaba a mi hija. Ella decía que no servía. Yo me sentía tan mal conmigo misma. En algún momento conté algo personal en el grupo, y las chicas me escucharon, me sentí importante; soy importante. Vale la pena participar. Antes era todo para los demás ahora pienso en mí. Yo soy importante, a alguien le importo. Si no estudio, no voy a ser nadie en la vida. Tengo que salir adelante y ser alguien. Pese a las personas que te prefieren ignorante y no quieren que una crezca” (Fundación SES, 2011, pág. 31).

treinta posibilidades de cursos, que luego fueron reducidas a seis. (Fundación SES, 2011, pág. 32).

Finalmente, el equipo técnico que redactó este informe reconoce los aportes que puede significar la experiencia del programa Ellas trabajando para el programa Jóvenes con más y mejor trabajo (JMyMT) en cuanto a la perspectiva de género y la necesidad de reconsiderar las políticas de cuidado infantil como un factor de gran importancia para el logro de los objetivos de este tipo de programas.

Como conclusión, se podría destacar:

- los instrumentos de diagnósticos y el “formulario de salida” del programa fue de gran valor para evaluar el mismo;
- el programa absorbió jóvenes en diferente situación ocupacional, algunas mencionaron contar con una ocupación en el momento del ingreso, y también algunas estaban por fuera del rango de edad previsto. Esto pudo deberse a que el proceso de selección mostró alguna discrecionalidad por parte de los gobiernos locales;
- las demoras en los pagos de la beca entra en contradicción con el objetivo de que este dinero “remueva el obstáculo” del cuidado de los niños o de los gastos de traslado, aunque en algún caso fue un estímulo a emplearlo en la iniciación de un emprendimiento productivo o comercial;
- en los casos en que el cuidado de los niños no estuvo a cargo del programa, el diseño promovía que las mujeres destinaran parte del monto percibido a contratar esos servicios. Pero cabe advertir que si el cuidado de los hijos era delegado en otros miembros de la familia, vecinas u otros hijos menores, entonces la problemática de la beneficiaria se trasladaba a otras personas en situación de vulnerabilidad, a las cuales el programa no contemplaba;
- la falta de información sobre la trayectoria laboral de estas jóvenes imposibilita evaluar si las barreras de género y formación pudieron superarse y cuántas de ellas pudieron efectivamente insertarse en el mercado de trabajo o desarrollar un emprendimiento propio.

## **7. Programa Oportunidades – para la inclusión sociolaboral**

Fue lanzado oficialmente en el año 2008 y contemplaba “que los beneficiarios de planes sociales puedan terminar sus estudios, (...) la puesta en marcha de una red de formación y capacitación junto a un fondo para microcréditos y la creación de una Agencia de orientación socioproductiva” (Noticias de Buenos Aires, 2008). Este instrumento intentaba “la reorientación estratégica al Programa Oportunidades de destinatarios actuales del Proyecto Adolescentes y del Plan Barrios Bonaerenses en condiciones de hacerlo” (resolución 382/08).

Su objetivo fue “promover procesos de formación y capacitación, mediante la transferencia de un ingreso no remunerativo, a fin de apoyar el desarrollo de las capacidades y habilidades requeridas para incrementar las oportunidades de inclusión laboral de la población desocupada, con bajo nivel educativo y en situación de vulnerabilidad social” (resolución 382/08).

### **7.2. Marco normativo**

Este programa se formaliza con la resolución del ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires 382 de agosto de 2008, por la cual se aprueba un documento de gestión con sus contenidos, y un conjunto de formularios y modelos de convenios para su implementación.

Se crea en el ámbito de la dirección provincial de Inclusión Socioproductiva, dependiente de la subsecretaría de Políticas Socioeconómicas, entre cuyas funciones se encuentran las de coordinar el diseño y la ejecución de programas y acciones de inserción laboral en forma descentralizada y participativa, asignando un rol protagónico a los municipios, organizaciones representativas de la comunidad y el sector privado (resolución 382/08).

### **7.2. Población objetivo**

El programa Oportunidades estaba dirigido a dos grupos de personas: jóvenes de 16 a 25 años y adultos de 26 años a 60 años preferentemente destinatarios de los programas Proyecto Adolescentes y Barrios

---

Bonaerenses, y que “no participen en otros programas de empleo provinciales y/o nacionales y no perciban seguro de desempleo, ni prestaciones de seguridad social” (resolución 382/08). Actualmente, los destinatarios se definen como *jóvenes de 16 a 25 años y adultos de 26 a 60 años desocupados, con bajo nivel educativo y en situación de vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires* (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, s.f.).

### 7.3. Beneficios

Oportunidades preveía un conjunto de beneficios según fuera su destinatario (resolución 382/08).

Transferencias de ingreso no remunerativo, condicionado: a los jóvenes que participaban en los proyectos de capacitación y formación para el trabajo o, de fortalecimiento a la iniciativa emprendedora se les otorgaban \$200 destinado a cubrir viáticos y gastos. Para los adultos esta suma era de \$200 mensuales si participaban de los proyectos de formación y de \$300 si lo hacían en los de fortalecimiento de la iniciativa emprendedora.

A las organizaciones no gubernamentales o municipios responsables de proyecto se les transfería \$40 por joven o adulto involucrado en los proyectos, de los cuales como mínimo el 70% se debía destinar a gastos de honorarios de los tutores, y el resto a otros gastos. Esta transferencia se realizaba cada seis meses, pudiendo renovarse en caso de cumplir con los requisitos estipulados por la normativa<sup>83</sup>.

Según la información publicada hasta el momento de redacción del presente informe, por la autoridad de aplicación, el programa otorga un *ingreso social* de \$600, a cada miembro que integre los proyectos de capacitación y

---

<sup>83</sup> Para el cobro del beneficio, debían presentar los certificados expedidos por instancia oficialmente reconocida de inscripción, regularidad y finalización de la educación obligatoria o formación o capacitación, de cada beneficiario, al momento del ingreso al programa y cada seis meses. También debían acompañar una nota de la Institución oficial de escolaridad obligatoria, formación profesional, o emisora de la certificación de las capacitaciones. Esta documentación se acompañaba con un informe técnico y contable con el registro de las acciones de seguimiento y acompañamiento y la rendición de los recursos transferidos. El no cumplimiento de estos requisitos podría implicar la suspensión del beneficio de la tutoría. El equipo técnico del ministerio de Desarrollo Social a través del análisis de esta información y el monitoreo y seguimiento de los proyectos, evalúa las posibilidades de su renovación (resolución 382/08)

formación para el trabajo, iniciativa emprendedora y fortalecimiento a la autogestión social, cultural y deportiva (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, s.f.).

## 7.4. Características generales

La estrategia implementada por este programa implicaba varios componentes (resolución 382/08):

- **Capacitación y formación para el trabajo**, que consistía en la participación en espacios que promovieran el desarrollo de capacidades y habilidades requeridas para mejorar sus oportunidades de *inserción laboral*. El destinatario podía llevar a cabo un trayecto formativo de educación secundaria o de educación terciaria o de formación profesional dictados en Instituciones oficialmente reconocidas por la Dirección General de Educación y/o a través de organizaciones<sup>84</sup> que expidan certificaciones oficialmente reconocidas; o a través de la presentación ante la organización responsable del proyecto, cada seis meses, los certificados que correspondieran según la duración del curso de formación profesional o de educación secundaria o terciaria.
- **Fortalecimiento de la iniciativa emprendedora**, que consistía en la participación de actividades que les permitieran a los beneficiarios el desarrollo de habilidades y capacidades que mejoren sus oportunidades de *inclusión sociolaboral*. Esto implicaba la participación en emprendimientos desarrollados por alguna institución con trayectoria en el tema o en actividades de capacitación en gestión de emprendimientos dictado por una Institución oficialmente reconocida.
- **Componente transversal de tutoría de la historia sociolaboral y trayectos formativos de los beneficiarios**, que consistía en el acompañamiento y seguimiento de cada beneficiario a lo largo de los procesos de orientación, y de formación y capacitación. Estas tutorías estaban a cargo de municipios u organizaciones no gubernamentales que presentaban proyectos. Cada tutor<sup>85</sup> podía realizar el acompañamiento de un máximo de treinta jóvenes.

---

<sup>84</sup> Empresas, organizaciones gubernamentales, asociaciones gremiales o mutuales, universidades, etc.

<sup>85</sup>c El tutor cumple la tarea de asegurar la efectividad del proceso de aprendizaje. Su rol es de contención, trabajando con los jóvenes y/o adultos, según sea el caso, los temas específicos relacionados con el proceso de escolarización e integración

- **Capacitación y asistencia técnica** a los tutores para el desarrollo de estrategias de recuperación de la historia sociolaboral personal y familiar de los jóvenes y de los adultos, y el acompañamiento, contención, seguimiento y desarrollo de procesos de formación y capacitación, y también para la creación y fortalecimiento de espacios asociativos y de articulación entre las ONGs, las redes sociales, el sector privado, las universidades, los gobiernos locales y otros organismos del gobierno nacional y provincial, para el diseño y ejecución de acciones de la economía social e inclusión socioproductiva conforme a la dinámica productiva del territorio y la perspectiva del desarrollo local.
- **Seguimiento, monitoreo y evaluación** durante todo el desarrollo del programa, para realizar ajustes al sistema de información y seguimiento por programa y el monitoreo en el territorio del desarrollo de los proyectos.

Oportunidades fue “diseñado como un proyecto integral para promover estrategias de acción para reconocer y recuperar las potencialidades y saberes personales, de los recursos existentes en cada territorio. Las acciones surgen de la dinámica local, detectando las prioridades que son necesarias impulsar” (Noticias de Buenos Aires, 2008).

## 7.5. Condiciones para el acceso

Entre los requisitos que debían cumplir los destinatarios para el ingreso y la permanencia en el programa y la recepción del beneficio, se mencionaba que no debían percibir otras prestaciones de programas de empleo nacionales o provinciales, seguro de desempleo, o previsión social, debían ser propuestos por los municipios y las ONGs que tomaban a cabo los proyectos y residir en la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las instituciones encargadas de llevar a cabo los proyectos, debían acreditar su trayectoria en el desarrollo de proyectos de este tipo y en el tratamiento de las problemáticas vinculadas a la inclusión sociolaboral, y

---

laboral, y de proyección, acompañándolos en la construcción de un proyecto de vida con focalización en lo laboral, así como de integración a la comunidad, y seguimiento de su proceso. Es requisito para ser tutor, como mínimo, haber finalizado los estudios básicos, (...) y acreditar tener conocimiento y preparación sobre los temas sobre los cuales el mismo trabajará” (resolución 382/08). En el diseño del programa también se incluyen otras cualidades inherentes al perfil de esta persona.

además, cumplir con la presentación de los informes técnicos y la rendición de cuentas periódicas, para el cobro de las transferencias monetarias.

## 7.6. Implementación y gestión

Inicialmente se dio prioridad para su puesta en marcha a los beneficiarios del proyecto Adolescentes y el plan Barrios Bonaerenses, quienes debían ser reorientados al Oportunidades. También se dio intervención a las agencias de orientación socioproductiva constituídas en cada distrito<sup>86</sup>.

El diseño del programa establece cinco etapas para su implementación (resolución 382/08):

- *difusión, sensibilización y capacitación* a municipios y organizaciones no gubernamentales, por el equipo técnico del MSD;
- *presentación de proyectos* por la organizaciones interesadas, teniendo en cuenta que cada proyecto debía tener al menos diez integrantes. Las propuestas podían estar destinadas a la terminalidad educativa, la capacitación y formación para el trabajo y el fortalecimiento de la iniciativa emprendedora, previendo el acompañamiento de tutores;
- *evaluación de los proyectos*, en función de su desarrollo técnico y programático, la trayectoria de la institución en el tratamiento de la problemática, la capacidad instalada para el funcionamiento y una ponderación *del efecto en función de la franja de población con la cual se desarrollaba el trabajo*.
- *el desarrollo de los proyectos*, en que la autoridad de aplicación transferirá a los beneficiarios y a las organizaciones, los compromisos financieros asumidos, siempre que se cumplieran los requisitos y plazos

---

<sup>86</sup> La aprobación de estas agencias se enmarca en la resolución del ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires 123/08. Algunas ya funcionaban en San Miguel, Tigre, Ituzaingó, Bragado y en Lomas de Zamora. (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, 2008). Asimismo, para el logro de las metas para el año 2008 se preveía la creación de treinta agencias de orientación socioproductiva y la asistencia técnica para los proyectos por parte de 850 organizaciones por medio de la firma de acuerdos con los gobiernos locales. (Noticias de Buenos Aires, 2008) "Cabe destacar que las agencias de orientación socio productiva son ámbitos promovidos por el gobierno provincial a nivel local, articulando y fortaleciendo espacios físicos y recursos preexistentes para mejorar las oportunidades laborales y desarrollar las capacidades ciudadanas." (Noticias de Buenos Aires, 2009)

establecidos. También se llevarían a cabo monitoreos aleatorios de las capacitaciones y de las tutorías en los distritos donde se ejecutarán.

- Finalmente, *la evaluación del cierre de los proyectos*, a los seis meses de iniciado, momento en el cual los equipos técnicos del MDS evaluaban los resultados de los informes y relevamientos, autorizando una renovación del proyecto en caso de considerarlo conveniente.

## 7.7. Financiamiento

Este programa se financiaba con el presupuesto asignado al ministerio de Desarrollo Social. En el momento del lanzamiento del mismo, se anunció la inversión de 114 millones de pesos destinados a financiar 360 organizaciones de microcréditos, 185 mil emprendedores y para poner en marcha 77 mil microemprendimientos. Además, parte de esa inversión estaba destinada a 1.200 capacitaciones para equipos municipales y emprendedores, y capacitar a 40 mil beneficiarios de planes sociales en distintos oficios (Noticias de Buenos Aires, 2008).

## 7.8. Datos disponibles

No se ha tenido acceso a datos oficiales sobre la ejecución del programa.

## 7.9. Algunas reflexiones sobre el programa

Tampoco se ha tenido el acceso a evaluaciones del programa oficiales o externas. Sin embargo, la ONG ETIS ha publicado en su sitio web que participó en el diseño e implementación del programa Oportunidades durante 2007-2009, y que el ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires acompañó su implementación en 2009 (ETIS, s.f.), reflejando la experiencia en una publicación llamada “Hacia una metodología para orientadores que trabajan con jóvenes”<sup>87</sup>. La misma “propone algunas claves que buscan favorecer el trabajo de quienes hoy, en cada barrio, escuchan y orientan el proceso de vida de cada joven en situación de vulnerabilidad social” (Kunica, 2011).

De la información aquí expuesta, se puede destacar que el programa cuenta con un diseño que hace énfasis en el acompañamiento de la población

---

<sup>87</sup> Coordinado por Maximiliano Estigarribia, titular de ETIS, Editado por EUDEBA.

desocupada, aunque no se observan acciones tendientes a promover la inserción laboral de estas personas en puestos de trabajo formales.

## Bibliografía

- Andrenacci, L., Neufeld, M. R., & Raggio, L. (2000). *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Área de Condiciones y Modos de Vida y Política Social. Instituto del Conurbano. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: Instituto del Conurbano - UNGS.
- ANSES. (2012). *Asignación Universal por Hijo*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Sitio web de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): <http://www.anses.gov.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1>
- CAPROEM. (s.f.). *Quienes Somos*. Recuperado el 17 de febrero de 2013, de CAPROEM | Cámara de Productores y Empacadores Zona Norte Bs. As.: <http://www.caproem.com/quienessomos.html>
- Colón Doce. (2 de junio de 2000). Cuando se ponga en marcha el Plan Segunda Oportunidad. *Semanario Colon Doce*.
- Cortazzo, I., & Schettini, P. (5 al 8 de noviembre de 2003). Un estudio sobre el diseño de políticas sociales: el caso jefas y jefes de Hogar. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- DAGPyPS. (2004). *Informe sobre los programas de empleo provinciales 2004. Documento de Trabajo N° GP/16*. Ministerio de Economía y Producción, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.
- DAGPyPS. (2009). *Informe sobre los programas de empleo provinciales 2008. Documento de Trabajo N° GP/20*. Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
- De Simone, H. (2009). Solicitud de Informe al Ministerio de Desarrollo Social. *Período 137°. Asuntos entrados en la sesión del 8/7/2009*. 17, pág. 333. La Plata: Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1.422. (24 de mayo de 2000). *Creáse el Programa Bonus destinado a facilitar la transición hacia el ingreso de los jóvenes al mercado laboral regular*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

- Decreto N° 1.558. (15 de julio de 2005). *Modifica el programa Bonus creado por el Decreto 1422/00 y modifica el Programa Segunda Oportunidad creado por Decreto 2722/00*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1.622. (13 de agosto de 2008). *Modifica artículos del Decreto 1558/05. Referencia: Programas Bonus y Segunda Oportunidad*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1.738. (26 de octubre de 2010). *Crear en el marco del Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo, Decreto 3379/08, el programa de apoyo a la capacitación en la empresa. Aprueba el modelo de convenio tipo de adhesión. Modifica el mencionado decreto*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1.835. (8 de octubre de 2010). *Crea la subsecretaría para la articulación de políticas de integración. Transfiere direcciones. Aprueba estructura. Modifica estructura aprobada por Decreto 2835/08. (Consejo Provincial para personas Discapacitadas)*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1.862. (4 de julio de 1997). *Declaración de la Emergencia Laboral en el territorio de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2.126. (10 de diciembre de 2010). *Aprueba la estructura orgánico-funcional centralizada del ministerio de trabajo, nómina de las delegaciones regionales de trabajo y empleo. Deroga los decretos 266/08 y 2841/08*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2.451 *Crea el Plan "Caminos de la Producción", en el marco de la Emergencia Laboral declarada por Decreto 1862/97, destinado a posibilitar a productores frutícolas del noreste de la Provincia, el empleo de trabajadores de poda, raleo y cosecha de durazno*. La Plata Buenos Aires Argentina Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires
- Decreto N° 2.674. (25 de agosto de 1997). *Establece como organismo de ejecución del plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo al Instituto Provincial del Empleo. (BO N° 23423)*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2.722. (3 de agosto de 2000). *Crea el Programa "Segunda Oportunidad" destinado a facilitar la reinserción al mercado laboral regular de los jefes de familia*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2.978. (28 de diciembre de 2010). *Crea en el marco del Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo no Registrado, el "Programa de Igualdad de Oportunidades Laborales en el Ámbito Público*

- Municipal*” . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 3.140. (9 de diciembre de 2008). *Regimen de regularización, refinanciación y bonificación de intereses, sobre deudas originadas en sanciones por infracciones laborales, impuestas por la autoridad de aplicación*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 3.379 *Crea el "Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo". Deroga los Decretos 1558/05 y 1622/08*. La Plata Buenos Aires Argentina Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires
- Decreto N° 3.546. (27 de diciembre de 2006). *Aprueba el Acuerdo Marco suscripto entre la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires y Papelera Samseng S.A*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 704. (27 de mayo de 2010). *Aprueba el proyecto sobre inclusión laboral y social de jóvenes bonaerenses, vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 824. (7 de julio de 2011). *Modifica los Anexos I, II, III y IV, del Decreto 3379/08 y Anexo I del Decreto 1738/10 (Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo)* . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 928. (16 de mayo de 2000). *Declara de interés provincial toda iniciativa productiva que genere empleo y crea el Plan Barrios Bonaerenses* . Buenos Aires, Argentina: Provincia de Buenos Aires.
- Diario Clarin. (19 de junio de 1997). Duhalde lanza su plan social. *Noticias de Argentina. Política* .
- Diario El Día. (25 de marzo de 2000a). Destrozos en la Gobernación por una manifestación de desocupados. *El Día Edición Impresa* .
- Diario El Día. (4 de mayo de 2000b). Habrá mil planes nuevos de empleo, con \$100 de sueldo, para La Plata. *Diario El Día* .
- Diario El Día. (7 de abril de 2001). Paros y movilizaciones por el recorte de un programa para desempleados. *Diario El Día* .
- Diario El Día. (11 de junio de 2000c). Plan laboral para jóvenes desocupados en la Provincia. *Diario El Día* .
- Diario Hoy. (1 de Abril de 2000a). ¿Duhalde discriminó a intendentes radicales? *Diario Hoy* , pág. 8.
- Diario Hoy. (26 de febrero de 2004). Detectan graves irregularidades y bajan más de 20 mil planes Barrios Bonaerenses. *Diario Hoy* , pág. 7.

- Diario Hoy. (17 de junio de 2000b). Inquietud por demoras en el Plan Bonus. *Diario Hoy*, pág. 11.
- Diario La Nación. (7 de diciembre de 2002). Cómo se pretende generar reactivación. *La Nación*.
- Diario La Nación. (28 de julio de 2006). Construirán caminos rurales de hormigón. *Diario La Nación*.
- Diario La Nueva Provincia. (28 de septiembre de 2004). Habrá aliciente fiscal para quienes contraten desocupados. *Diario La Nueva Provincia S.R.L.*
- Eguía, A. C., & Ortale, M. S. (2007). Programas sociales y participación. *Cuestiones de Sociología* (4), 49-77.
- ETIS. (s.f.). *Prensa > 2007 > Programa Oportunidades*. Recuperado el 15 de mayo de 2013, de Sitio web del Equipo de Trabajo e Investigación Social ETIS: <http://www.etis.org.ar/datalle.html?id=9>
- Expediente N° 193/01. (15 de febrero de 2000). *Proyecto de Resolución solicitando pedido de informe sobre el Plan Caminos de la Producción*. San Pedro, Buenos Aires, Argentina: Honorable Concejo Deliberante de San Pedro.
- Fundación CREAR. (2013). *Quiénes somos > Nuestra Historia*. (EstudioMB) Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Sitio web Fundación Crear desde la educación popular: <http://crearnet.org.ar/quienes-somos/nuestra-historia/>
- Fundación SES. (2011). *Dispositivos para la inclusión socio laboral de mujeres jóvenes Una mirada desde la perspectiva de género*. Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (MIF/IDB) y International Youth Foundation (IYF). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fundación SES. (noviembre de 2012b). *Fundación SES > Programa Ellas Trabajando*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Sitio web Fundación SES: [www.funds.es.org.ar/programa\\_ellas\\_trabajando.html](http://www.funds.es.org.ar/programa_ellas_trabajando.html)
- Fundación SES. (31 de agosto de 2011b). Presentación "Ellas Trabajando". *Blog SES: Programa Ellas Trabajando: Presentación en Provincia de Buenos Aires*. (A. Croce, Ed.) La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Fundación SES. (noviembre de 2012a). *Quiénes Somos*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Sitio web Fundación SES: <http://www.funds.es.org.ar/somos.html>
- Fundamentos Ley N° 11.983. (8 de Agosto de 1997). *Ratifica el Decreto 1.892/97 "Emergencia laboral en la provincia de Buenos Aires". Crea el Plan Provincial Generación de Empleo para Familias sin Trabajo*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires.
- Fundamentos Ley N° 12.062. (30 y 31 de diciembre de 1997). *Ley de Presupuesto para el ejercicio 1998. Ratifica los Decretos 2059/97 y 3233/97*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires.

- Gil Navarro, S., Spidalieri, C., & Chagaray, R. (2010). Trayecto que debe recorrer una persona con discapacidad en la búsqueda de empleo a la luz de los principios establecidos en la CDPD. Discriminación encubierta. *1º Congreso Internacional sobre Discapacidad y Derechos Humanos. 10 y 11 de junio de 2010*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Æquitas Argentina, Asociación Equal, Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación Argentina, y Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UNMdP.
- Impulso Baires. (29 de diciembre de 2007). Piden informes por el funcionamiento de los planes sociales bonaerenses.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2006). *Balance 2005-2006*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Relaciones Interinstitucionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2003). *Balance de Gestión 2002-2003*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección de Relaciones Interinstitucionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2011). *Manual de programas 2011*. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección Provincial de Relaciones Gubernamentales e Interjurisdiccionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2007). *Memoria de Gestión 2006-2007*. Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Relaciones Interinstitucionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2005). *Síntesis de Gestión 2004-2005*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección Provincial de Relaciones Interinstitucionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Kollmann, R. (28 de febrero de 2004). La reconversión bonaerense. *Página|12* .
- Kunica, S. (23 de febrero de 2011). *Presentación de Libro de Etis y Fuerza Solidaria*. Recuperado el 15 de mayo de 2013, de Blog de la Asociación Civil ETIS: <http://blogdeetis.blogspot.com.ar/2011/02/presentacion-de-libro-de-etis-y-fuerza.html>
- Ley N° 10.592. (1 de diciembre de 1987). *Régimen Jurídico Básico e Integral para Discapacitados*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 10.593. (1 de diciembre de 1987). *Régimen de prestaciones previsionales para agentes discapacitados* . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires.

- Ley N° 12.396. (30 de diciembre de 1999). *Aprobación del Presupuesto del año 2000* . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 12.604. (3 de enero de 2001). *Sustitúyese el artículo 10 de la Ley de Ministerios* . La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 13.656. (12 de abril de 2007). *Promoción Industrial. Favorece el desarrollo industrial y armónico de la economía provincial*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 24.013. (17 de diciembre de 1991). *Ley de Empleo: determina el ámbito de aplicación, regularización del empleo no registrado, promoción y defensa del empleo, protección de trabajadores desempleados, indemnización por despido injustificado* . Argentina: Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 25.877. (18 de marzo de 2004). *Ordenamiento del Régimen Laboral*. Argentina: Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 26.378. (21 de mayo de 2008). *Apruébese la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo* . Argentina: Congreso de la Nación Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. (2012). *Barrios Bonaerenses*, v2.0. Recuperado el 31 de enero de 2013, de Portal Oficial del Ministerio de Desarrollo Social:  
[http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas\\_sociales/programas/barrios\\_bonaerenses.php](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/barrios_bonaerenses.php)
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. (7 de Julio de 2008). Capacitación para 300 jóvenes en los rubros calzado y textil. Gacetilla de prensa. *Prensa: Secretaría de Comunicación Pública* , pág.  
<http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=1115>.
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Subsecretaría de Políticas Sociales > Oportunidades*. Recuperado el 1 de Abril de 2013, de Sitio Web del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires:  
[http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/politicas\\_sociales/programas/oportunidades.php](http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/oportunidades.php)
- Ministerio de Educación de la Nación. (s.f.). *Acerca del FinEs*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Sitio web del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios: [http://fines.educ.ar/acerca/que\\_es\\_el\\_plan\\_fines.php](http://fines.educ.ar/acerca/que_es_el_plan_fines.php)
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (12 de marzo de 2010b). Anexo I: Criterios de Convocatoria y Selección de las jóvenes mujeres. (M. C. Nogueira, Ed.) La Plata, Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (12 de marzo de 2010c). Anexo II: Términos de Referencia y Criterios de Selección de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs). (M. C. Nogueira, Ed.) La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (2012a). *Informe de Gestión 2008-2011*. Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Coordinación, Comunicación y Control de Gestión Institucional. La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (26 de agosto de 2010e). La Provincia avanza en la inclusión al trabajo de personas con discapacidad. Cuartango presentó el Procedimiento de la Ley 10.592. *Gacetilla de prensa*, pág. [http://www.trabajo.gba.gov.ar/prensa/noticia.asp?id\\_noticia=1477](http://www.trabajo.gba.gov.ar/prensa/noticia.asp?id_noticia=1477).
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. (2012c). *Manual de Preguntas Frecuentes sobre trámites y competencias*. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Comunicación, Coordinación y Control de la Gestión Institucional. La Plata: Inédito.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (2012b). *Manual de Programas 2012*. (A. Suarez Maestre, & L. Chicatún, Edits.) La Plata, Buenos Aires, Argentina: Dirección Provincial de Coordinación, Comunicación y Control de Gestión Institucional del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (1 de marzo de 2010a). PNUD ARG/09/012: Documento del proyecto "Inclusión Laboral y Social de Jóvenes Bonaerenses". (M. C. Nogueira, Ed.) La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (20 de agosto de 2011). Revisión C del Documento del Proyecto ARG09012. La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (2009a). *SeCLaS Modulo 1: Trabajo y Discapacidad. Material de difusión institucional*. Servicio de Colocación Laboral Selectiva. La Plata: Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. (2009b). *SeCLaS Modulo 2: Las delegaciones regionales en el proceso de trabajo del SeCLaS. Material de difusión institucional*. . Servicio de Colocación Laboral Selectiva. La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. (2010d). *Servicio de Colocación Laboral Selectiva*. Recuperado el 2 de julio de 2013, de Sitio web del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/seclas/inicio.asp>

- MTEySS. (s.f.[c]). *Formación profesional a través de sectores de actividad. Programa Sectorial de Calificaciones*. Recuperado el 15 de febrero de 2013, de Sitio web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación:  
<http://www.trabajo.gov.ar/formacionprofesional/sector.asp?cat=6&sub=sector>
- MTEySS. (s.f.[a]). *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Sitio web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>
- MTEySS. (s.f.[b]). *Planes y Programas. Programa de Recuperación Productiva*. Recuperado el 12 de febrero de 2013, de Sitio web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación:  
<http://www.trabajo.gov.ar/prp/>
- Neffa, J. C., Alvarez Hayes, S., Battistuzzi, A., Biaffore, E., & Suarez Maestre, A. (2008). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Neffa, J. C., Panigo, D., Pérez, P., & Giner, V. (2005). *Actividad, Empleo y Desempleo: Conceptos y definiciones*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Neiman, G., González, M. d., Quaranta, G., Bardomás, S., Blanco, M., Berger, M., y otros. (2005). *Análisis Participativo del proceso de Transformación Productiva e Institucional en el partido de San Pedro, Provincia de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Noticias de Buenos Aires. (27 de Enero de 2009). Creación de Agencias Socio Productivas en Berazategui. *Noticias de Buenos Aires* .
- Noticias de Buenos Aires. (25 de abril de 2008). Se lanzó el programa para la inclusión socioproductiva de beneficiarios de planes. *Noticias de Buenos Aires* .
- Ordenanza Municipal N° 4454. (2 de abril de 1998). *Adhesión al Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo, por el cual la Municipalidad de Tres Arroyos se incorporará al "Proyecto de capacitación y práctica laboral en el área de Gastronomía y Hotelería"* . Tres Arroyos, Buenos Aires, Argentina: Municipalidad de Tres Arroyos.
- Organización Internacional del Trabajo. (1993). Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE). *15° Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (ILO).
- PNUD Argentina. (2012). *Ellas Trabajando: inclusión laboral y social de jóvenes de la provincia de Buenos Aires* (1ra. ed.). (M. C. Nogueira, & G. de León, Edits.) La Plata, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD Argentina. (1 de marzo de 2010). *Ficha del proyecto "Inclusión Laboral y Social de Jóvenes Bonaerenses"*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Sitio web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina: <http://www.undp.org.ar/programa/Proyectos/ARG09012.html>
- PNUD Argentina. (2008). *Inicio*. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Sitio web Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina: [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)
- PNUD Argentina. (1997). *Proyecto ARG/97/037: Indicadores del Mercado de Trabajo en cuatro aglomerados de la Provincia de Buenos Aires*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Proyecto ARG/97/037, Área Empleo y Programa Sociales. La Plata: Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- PNUD Argentina. (1999). *Proyecto ARG/97/037: Programas de Empleo Transitorio. La experiencia de Barrios Bonaerenses*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Área Empleo y Programa Sociales. La Plata: Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- redEtis. (14 de enero de 2010). *Difusión / Programas y experiencias*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Sitio web de redEtis (IIZE-UNESCO): <http://www.redetis.org.ar/node.php?id=139&elementid=2011>
- Resolución N° 382. (7 de agosto de 2008). *Crea en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, el "Programa Oportunidades". Aprueba el documento de gestión, convenio marco del programa Oportunidades, entre el Ministerio y municipios y/u Organizaciones no gubernamentales*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires.
- Resolución N° 51. (23 de abril de 2009). *Aprueba la reglamentación de los programas, Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.
- Spinosa, M. (2005). *Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la Educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales. 7mo. Congreso de Especialistas en Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: ASET.
- Zambrini, E. B., & Gabrinetti, M. A. (2008). *Reforma del Estado, sociedad y significación del trabajo en beneficiarios de planes de empleo*. *Revista Psicodebate: Psicología, Cultura y Sociedad* (2), 145-168.



## Empleo, desempleo & políticas de empleo

Esta serie de documentos, de frecuencia trimestral, publica los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos, sometidos a un sistema de referato interno, así como ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Área y traducciones de especialistas extranjeros.

Director: Julio César Neffa

CEIL Saavedra 15 C1083ACA Buenos Aires, Argentina [publicaciones@ceil-conicet.gov.ar](mailto:publicaciones@ceil-conicet.gov.ar)