

IV SEMINARIO INTERNACIONAL DESIGUALDAD Y MOVILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Título de la ponencia: Las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires.

Nombre del autor: Andrea Verónica Suarez Maestre

Referencia Institucional: Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata e Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche

E-mail: andrea.suarezmaestre@econo.unlp.edu.ar, asuarezmaestre@unaj.edu.ar

RESUMEN

En el período de vigencia del modelo de la *convertibilidad* (1989-1999) se llevaron a cabo importantes reformas laborales fundadas en la idea de que la flexibilización normativa favorecería la creación de empleo. Acompañaron dichas reformas un abanico de 40 programas nacionales de empleo transitorio y mejora de la *empleabilidad* de la población desocupada. Durante el gobierno de la Alianza (2002-2002), se sostienen algunos de éstos y se incorporan otros de promoción del *autoempleo* y de la *economía social*. Luego, las políticas de empleo de los años de *pos convertibilidad* (2003 en adelante) se diferencian por la convergencia de herramientas para la inserción laboral formal, la *activación* de programas y un rol protagónico de las Oficinas Municipales de Empleo (Neffa, 2012; Castillo Marín, 2013).

Hasta el momento, no se cuenta con un análisis similar al nivel de las políticas de empleo en Provincia de Buenos Aires, por lo que esta ponencia se propone hacer un recorrido de los programas y planes ejecutados desde 1985 hasta la actualidad, analizando el contexto en el cual se diseñaron e implementaron. Para su construcción se utilizan estudios anteriores (Suarez Maestre y Neffa, 2013; Suarez Maestre, 2014), y avances del trabajo de tesis final, vinculada a la implementación de políticas de empleo en provincia de Buenos Aires.

Palabras clave

Empleo; Políticas; Programas; Provincia de Buenos Aires;

PRESENTACIÓN

El campo de estudio sobre las políticas de empleo - como parte del área de políticas sociales- habitualmente recicla los debates en torno al rol de Estado frente al desempleo y sus consecuencias. Aceptando que mercado de trabajo es una institución socialmente construida, en el que se conjugan los intereses y las acciones de grupos y actores heterogéneos, entendemos que el diseño e implementación de las políticas de empleo revisten complejidades aún no exploradas.

Asimismo, los dispositivos ejecutados desde el nivel de gobierno nacional han contado, por su mayor magnitud y cobertura, de la atención de estudios y evaluaciones académicas. Del mismo modo, se cuenta con la riqueza de las investigaciones enfocadas en la gestión local, que recogen las experiencias de actores y principalmente destinatarios de las políticas. Sin embargo, con esta ponencia se intenta contribuir al campo de las políticas de empleo ejecutadas desde el nivel provincial, comenzado por dar a conocer el conjunto de planes y programas diseñados e implementados desde la creación del Instituto Provincial del Empleo en 1985 hasta 2015, atravesando distintos escenarios sociales, económicos y políticos.

Nos parece pertinente presentar este tema en el marco de la discusión sobre la desigualdad y el bienestar, puesto que el recorrido sobre las estrategias de intervención ante el desempleo y las crisis económicas y políticas de la provincia de Buenos Aires, son el inicio de debates más profundos sobre cómo los estados subnacionales pueden y deciden actuar sobre las poblaciones más vulnerables.

Este documento tiene su antecedente en los primeros borradores de la tesis para acceder a la *Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo* de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, cuyo tema trata sobre la implementación de políticas de empleo en provincia de Buenos Aires. Para la construcción de este documento se utilizaron principalmente fuentes secundarias (informes, memorias institucionales, bases de datos y archivos, artículos de la prensa escrita, entre otras) y en base estudios propios (Suarez Maestre y Neffa, 2013; Suarez Maestre, 2014). La lectura de las siguientes páginas se inicia en con un apartado que presentará diferentes conceptualizaciones y clasificaciones de las políticas de empleo. Luego se describirán brevemente los programas y planes ejecutados desde el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires desde 1985 hasta la actualidad. A modo de cierre, se propone un agrupamiento de los mismos en función a sus objetivos y características y se enuncian algunas reflexiones e interrogantes preliminares de investigaciones en curso.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES ACERCA DEL DESEMPLEO Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Un primer debate en torno a las políticas de empleo es abordado por Gaudié en su artículo sobre la invención a la construcción del desempleo, para quien fue el objetivo más importante de las políticas públicas en países de la OCDE luego de la II Guerra Mundial. La “cuestión social” incorporó al desempleo en su formulación contemporánea después de la pobreza (hasta fines del siglo XVIII) y el pauperismo (en el siglo XIX). Antes de la *invención* del desempleo en la era industrial, los problemas de pobreza eran tratados desde la intervención privada con asistencia y la caridad para el “buen pobre” – merecedor- y con represión para los “malos pobres”, es decir aquellos válidos para trabajar pero que no lo hacían (Gaudié, 1998b).

Con la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, se produce un *giro liberal*; el hombre es reconocido como sujeto de derechos, siendo el trabajo uno de ellos. Para los economistas de la época, el Estado debía dejar que los problemas de la falta de empleo fueran resueltos por las fuerzas del mercado de trabajo. En esta etapa el trabajo tiene un fundamento económico (como generador de riqueza) más que moral, pero el desarrollo industrial acentuó la magnitud de la pobreza: *a los miserables sin trabajo se le suman los trabajadores miserables*, constituyendo un *ejército industrial de reserva* en palabras de Marx.

En el siglo XX el desempleo pasa a ser una categoría de representación. El Derecho del Trabajo desafía la idea del contrato entre iguales: “aparece entonces el empleo como inscripción social y jurídica de la participación de los individuos en la producción de riquezas, de la que el empleo podrá definirse como el reverso” (Gaudié, 1998b: 526-527). El desempleo también se constituye como una categoría económica y estadística: “se pasó entonces de una colección de individuos – los “*pobres*”, los “*indigentes*”, o los “*desocupados*” – a un fenómeno macrosocial, el “*desempleo*”. La intervención del Estado asume la indemnización al desempleo como un seguro en solidaridad por *riesgo social* al que se encuentra expuesto el trabajador.

Con la obra de Keynes el desempleo es abordado como una categoría operativa, que durante 30 años la política económica afrontó a través de un conjunto de recetas: las *políticas de pleno empleo*.

Sin embargo, la crisis de los '70 comienzan a ser cuestionadas las políticas de regulación macroeconómica de “*pleno empleo*”, especialmente en Europa, y las *políticas de empleo* crecen en importancia: *de-construir* el desempleo implica reconocerlo como un conjunto

heterogéneo de personas. “A nivel de las modalidades de intervención, se ve así un deslizamiento en dos tiempos. Se pasó de la política de regulación macroeconómica de pleno empleo a las políticas específicas de empleo -que reagrupan las intervenciones directas en el mercado de trabajo que apuntan a reducir sus desequilibrios-, y después cada vez más a las políticas de inserción, que superan la simple dimensión profesional de la integración social.” (Gautié, 1998b: 533).

Finalmente el autor propone pensar la intervención sobre públicos específicos de desempleados en lugar del desempleo en su globalidad, sin caer en la individualización de la acción pública que buscará en las características de la persona la causa por la cual no puede insertarse en el mercado laboral. Gautié concluye que el aprendizaje de la economía debe ser que no se puede dissociar de otras dimensiones sociales: La economía sola no bastará para dar las claves de la resolución de “la nueva cuestión social”.

Los tipos de intervención

Este recorrido histórico nos permite apreciar con un espíritu crítico las concepciones detrás de las políticas de intervención frente al desempleo, políticas de mercado de trabajo, o políticas de empleo.

Una discusión importante plantea si estas intervenciones del Estado deben proponerse erradicar la pobreza e incluir a las personas a través del *ingreso* –utilizando dispositivos de *política social*- o apuntar a generar *empleo* y que el ingreso provenga del trabajo –con *políticas de empleo*. Claramente unas no sustituyen a las otras, y sus matices conviven en el diseño de planes y programas, atravesados además por los aspectos históricos y políticos de cada país.

Coincidimos con Gautié (1998a) en que las políticas de empleo son también políticas sociales de pleno derecho, puesto que la obtención de un *salario* le permita a los trabajadores superar el umbral de pobreza debe ser un objetivo de las intervenciones públicas. Desde este paradigma, Jacques Freyssinet (2007:21-22) se refiere en el nivel macro a la *política para el empleo*: “conjunto de intervenciones públicas cuyo objetivo principal o secundario es actuar cuantitativa o cualitativamente sobre el empleo. Todos los instrumentos de la política económica y social (política presupuestaria y monetaria, política industrial, política de formación, etc.) pueden movilizarse para producir efectos en el ámbito del empleo”. Complementariamente, el autor explica que las *políticas de empleo* comprenden al conjunto de planes y programas que actúan específicamente sobre el mercado de trabajo y tratan de

mejorar los procesos de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo. Es decir que intervienen en forma directa y focal sobre el mercado de trabajo y sus desequilibrios. En esta ponencia adoptamos estas definiciones como políticas de empleo en *sentido amplio*, en el primer caso, y en *sentido estricto* en el último (Neffa, 2011:12).

A su vez, las políticas de empleo fueron clasificadas en políticas activas y pasivas en un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Las *políticas activas* están dirigidas a actuar sobre el nivel de empleo (demanda) y reducir el desempleo a partir de hacer frente a las causas macroeconómicas y estructurales en que se sostiene. “Serían entonces activas cuando su objeto es triple: 1) tratar de reducir el desempleo, 2) modificar el nivel y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo (para satisfacer las demandas cuantitativas y cualitativas de empleo por parte de los trabajadores), y 3) cambiar la naturaleza de la demanda (para aumentar la cantidad y la calidad de las ofertas de empleo que hacen los empleadores)” (Neffa, 2011:12). Por otro lado, las *políticas pasivas* actúan en el corto plazo y prioritariamente sobre la oferta de trabajo, tratando de dar contención a la población que no logra insertarse en el mercado de trabajo: “proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción o contención de la oferta de fuerza de trabajo” (Freyssinet, 2005, citado en Neffa, 2011:13). Un tercer grupo lo constituyen las medidas que se proponen la *activación de políticas pasivas*: “la eliminación de toda ayuda financiera que pudiera “desalentar” el trabajo y el desarrollo de servicios que apunten a estimular a los desempleados (y luego los inactivos aptos para el trabajo) a aceptar los empleos que se les proponen” (Freyssinet, 2007: 24). Como mencionan estos autores, estos objetivos de activación pueden ser posibles en un contexto rico en empleo, y claramente marcan una dualidad entre “buenos desempleados” que merecen el acompañamiento gubernamental en la búsqueda de inserción o reinserción al mercado de trabajo y los “malos desocupados” que utilizan los beneficios pero no se “esfuerzan” por lograr esta inserción.

Asimismo, dentro de las políticas activas y pasivas se han elaborado sub clasificaciones (Martin y Grubb, 2001; Samaniego, 2002; Neffa, 2006). Entre las que se refieren a las políticas activas de empleo, en este trabajo, nos interesa mencionar la que agrupa a los programas en:

- Servicios Públicos de Empleo tales como bolsas de trabajo e información sobre vacantes, administración de subvenciones al ingreso o acceso a programas activos;

- programas de capacitación para el trabajo dirigidos a desempleados y población en riesgo (adultos activos, desempleados de larga duración, jóvenes, personas con discapacidad, etc.); y
- programas de creación de empleos como el subsidio al empleo en el sector privado; creación directa de empleo en el sector público y en el sector no lucrativo, asistencia al desarrollo de microempresas y a la creación de autoempleo. (Samaniego, 2002).

Un recorrido a través de las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires¹

Primeros dispositivos para el empleo (1985-1990)

El primer antecedente de las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires nos remite a la creación del **Instituto Provincial del Empleo (IPE)** en 1987 durante la gestión del gobernador Antonio Cafiero. Tenía como misión “coordinar el diseño e instrumentación de las políticas y acciones vinculadas directa e indirectamente con el problema ocupacional” (Decreto provincial 226/87). En dicho momento, los niveles de desempleo llegaban al 6% en Partidos del Gran Buenos Aires.

Su primer programa fue el **Servicio Provincial de Empleo (SPE)** cuyo fin era conocer la estructura del mercado de trabajo y coordinar las acciones para su funcionamiento más adecuado. Contaba con una base de datos de desocupados que proponían a las empresas. En 1999 contaba con cobertura en 32 municipios y se fue extendiendo a medida que se creaban delegaciones del Ministerio de Trabajo en las localidades bonaerenses. Funcionó, aunque con distinta intensidad, hasta el año 2011 en que la Provincia se incorpora a la Red de Servicios de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

El programa de **Crédito Fiscal Provincial** también es uno de los instrumentos más antiguos de capacitación para el trabajo, instituido en 1985 y continúa hasta la actualidad en el ámbito del **Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET)**. Según prevé la Ley 10.448, las empresas que realicen capacitaciones para sus trabajadores pueden acceder a un crédito fiscal sobre los impuestos provinciales,

También una de las primeras líneas de trabajo del IPE fue el apoyo del sector microempresario. En 1987 se diseña el **Programa provincial de Microempresas** y en 1989 se conformó un **Registro de Microempresas** cuyos miembros podían ser proveedores del

¹ Cabe hacer mención a importancia que tiene la misma respecto al territorio nacional, puesto que según el CENSO 2010 realizado por el INDEC, aproximadamente 15,6 millones de personas - el 40% de la población del Argentina- habita en esta región, cuya superficie se extiende en 307.571 km², lo cual representa el 11% de la superficie del país. En los 24 partidos que componen el Gran Buenos Aires, vive el 63% de la población de la provincia.

Estado. En 1997, con la regulación del sector con la Ley provincial de Promoción de Microempresas, pasa a la órbita de Producción, donde continuaba hasta 2015.

Otro aporte fue el **Programa provincial de Emergencia de Empleo (PPEE)** del año 1990, “primer antecedente en la Argentina de implementación de un programa de *empleo transitorio*” (Instituto Provincial del Empleo, 1999:11). El gobierno provincial transfirió a municipios los fondos para la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y de servicios, becas de capacitación para desempleados, entre otros.

La década del empleo transitorio (1991-1999)

Ya durante el primer gobierno de Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires, y en respuesta a la alarmante situación de desempleo se crea en 1995 una **Unidad de Generación de Empleo (U.G.E.)** que tuvo como fin crear, ejecutar y coordinar programas de empleo en proyectos de infraestructura y obra pública con empleos transitorios, para revertir la emergencia ocupacional y con la intención de formar *una genuina red de protección social productiva* (Suarez Maestre, 2014:12). Su objetivo fue generar un importante volumen de puestos de trabajo, capacitar a los participantes y mejorar la calidad de vida de los vecinos a través del mejoramiento de la infraestructura urbana. En 1997 fue transferido al Ministerio de Obras Públicas continuando como **Programa de Pavimentación, Obras Complementarias, Servicios y de Infraestructura en general con Uso Intensivo de Recursos Humanos**.

Relacionado a la creación de empleo, el programa de **Incubadoras de Empresas** brindó desde 1996 asistencia y asesoramiento técnico a emprendedores, con el antecedente del programa de Incubadoras de Base Tecnológica creado por la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC) y la Universidad Nacional de La Plata en 1993. Articuló también con la UGE y con otras universidades nacionales y en 2015 seguía vigente en el ámbito de la CIC.

Luego de la crisis del Tequila, entre los años 1995 y 1997, la tasa de desempleo a nivel nacional, en promedio, superaba el 20%, por lo cual se declaró la emergencia ocupacional en la provincia de Buenos Aires. En octubre de 1996, en base a un informe realizado por consultores de PNUD para el Ministerio de Economía provincial, la desocupación en la provincia de Buenos Aires alcanzaba casi a un millón de personas a las que se sumaba otras 700 mil que estaban subocupadas. Estos datos fueron el fundamento para el diseño de la prueba piloto del Programa **Barrios Bonaerenses** y en junio de 1997, el Gobernador Eduardo Duhalde lo anunció como un componente del **Plan Provincial de Generación de Empleo**

para Familias sin Trabajo². Era un *programa de empleo transitorio masivo*, creado para asistir a una problemática social crítica, de inminente pobreza y desempleo, y mejorar los ingresos de hogares en situación de vulnerabilidad social y las condiciones de *empleabilidad* y de inserción dentro de la economía formal. Los municipios y organizaciones sociales ejecutaban obras de infraestructura barrial y el gobierno provincial subvencionaba la contraprestación a la mano de obra (Suarez Maestre y Neffa, 2013:9). Este programa fue objeto de críticas por la vinculación al clientelismo político. Si bien estaba previsto que durara sólo dos años, ante la crisis económica y las presiones de los grupos de desocupados se mantiene hasta el presente, aunque en forma residual.

Entre 1997 y 1999 y mediante acuerdos con sindicatos y empresas, se llevó a cabo el **Programa de Formación y Reconversión laboral** para dictar cursos de formación laboral a partir de las demandas de las empresas (Instituto Provincial del Empleo, 1999:7)

También entre 1996 y 1999 se implementó el **Programa de relevamiento y análisis de información básica** y el subprograma “*Análisis de las transformaciones de la estructura productiva y ocupacional 1985-1995*”. Los informes emitidos se refirieron a la actividad industrial en el interior de la provincia, en el Conurbano y en los principales aglomerados urbanos (IPE, 1999:14). Si bien fue discontinuado fue el antecedente y sustento estadístico para los programas implementados en esos años.

En cuanto a la relación con el ámbito nacional, entre 1997 y 1999, se articularon el programa **Operatoria Solidaridad** (Instituto de la Vivienda provincial) y el programa **Familia propietaria** con el Programa Trabajar III del MTEySS de la Nación. En la misma línea en 1998, habiéndose declarado en estado de emergencia las familias afectadas por las inundaciones y temporales se llevó a cabo el **Programa Recuperación, Reconstrucción y Reacondicionamiento para las Viviendas Afectadas**.

Programas de empleo provinciales en contexto de crisis económica, política y social (2000-2002)

En el año 2000 el IPE se acopla a la estructura de la Secretaría de Trabajo provincial y en el año 2002 ésta se fusiona con el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y conforman el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. El año 2004, se divide en los

² El Plan se puso en marcha en agosto de 1997 y estaba compuesto además por los programas 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: 27).

ministerios de Trabajo y de Desarrollo Humano (actualmente Ministerio de Desarrollo Social). Durante estos años la desocupación era el problema más acuciante a resolver. En octubre del año 2000 la tasa de desempleo en los partidos del Gran Buenos Aires, llegaba al 16,9% pero en el mismo mes del año 2002 el mismo indicador era del 21%³, representando a 934.197 personas⁴: las personas desocupadas en la provincia de Buenos Aires representaban al 53% del total del país.

En el año 2000 entraron en vigencia dos programas de *becas para la inserción laboral* llamados **Bonus y Segunda oportunidad**, el primero destinado jóvenes menores de 25 años y el segundo a personas desocupadas de más de 45 años. Se anunció como un cambio en la concepción de las políticas de empleo, ya que apuntaba a una “reconversión” de los planes Barrios Bonaerenses (Suarez Maestre y Neffa, 2013: 31) a través de acuerdos con empresas para la capacitación en el puesto de trabajo, asumiendo el estado el pago de una beca con el objetivo de que la empresa lo incorpore al finalizar el plazo. Estos programas estuvieron en vigencia hasta finales de 2009.

Otros programas de *empleo transitorio* implementados en el año 2001 fueron el **Plan Caminos de la Producción**, para ayudar a los productores frutícolas del noreste de la provincia de Buenos Aires a partir de la creación de empleos transitorios para trabajadores desocupados en tareas de poda, raleo y cosecha del durazno, y el **Programa Trabajemos con Salud**, destinado a la finalización de las obras de remodelación del Hospital Zonal General de Agudos Isidoro G. Iriarte de Quilmes (Suarez Maestre y Neffa, 2013)

En el campo de la *economía social* se puso en marcha en el año 2002 el **Programa Huertas Bonaerenses** con el fin de incentivar a la comunidad a producir alimentos y promover el desarrollo productivo local. Para ello el Ministerio de Desarrollo Humano en articulación con el Ministerio de Asuntos Agrarios entregaba las semillas y herramientas y brindaban la capacitación a personas en situación de pobreza, a instituciones escolares o talleres protegidos. (Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, 01/04/13). No se cuenta con información sobre la continuidad del programa en 2015.

También en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano, en el 2002 se pone en funcionamiento el **Programa Provincial de Economía Social**, conocido como “**La Banca Social**” (Decreto 3057/02). Tiene sus antecedentes en los Programa PAIS (1995) y el

³ Datos según EPH puntual, publicados en el sitio web del INDEC.

⁴ Datos de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, en base a la EPH, INDEC, publicados en el sitio web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

PRODEL (1998). Su objetivo fue conformar un sistema de asistencia integral a las actividades de la economía social a través de organizaciones locales no gubernamentales y mixtas de toda la provincia (asociaciones civiles, fundaciones, cámaras, agencias de desarrollo, etc.), a las que se transfería un fondo semilla de \$50.000 más el 10% para gastos operativos para otorgar microcréditos individuales o colectivos.

La política de empleo provincial en la salida de la convertibilidad (2003-2008)

Esta etapa se inicia luego de un período de varios cambios en el plano económico y político a nivel nacional. En el ámbito provincial, el Ministerio de Trabajo se fusiona por un corto tiempo con el área de Desarrollo Humano, pero desde el año 2004 hasta el presente permanece con rango ministerial y las competencias sobre las políticas de mercado de trabajo dentro de la Subsecretaría de Empleo. Según los relevamientos de la EPH, había 886.291 personas desocupadas si se sumaban los 6 aglomerados relevados en el ámbito de la provincia de Buenos Aires⁵, 56% del total de personas desocupadas del país. Luego de un conjunto de medidas macroeconómicas (políticas de empleo en sentido amplio) y otras específicas hacia el mercado laboral (políticas de empleo en sentido estricto), los niveles de desempleo disminuyeron, finalizando el año 2007 con una tasa de desempleo del 7,5% en los 31 aglomerados y del 8,3% en la ponderación de provincia de Buenos Aires.

Siguiendo con los programas de empleo implementados en esta etapa, el programa Banca Social tuvo su continuidad en el **Plan Provincial para el Aumento de las Oportunidades de Desarrollo Productivo: “El Trabajo Dignifica”**, para la instalación de Fondos Locales para el Desarrollo Socio-productivo, sistema de microcréditos descentralizado por municipios, con recupero solidario llamados comúnmente fondos rotatorios. Estaba dirigido a “personas o familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social, organizaciones o redes organizativas que desarrollen o busquen desarrollar proyectos socioproductivos que signifiquen alternativas laborales que le permitan la autogeneración de ingresos” (Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, 27/06/2011). Esta línea tiene continuidad en los **Proyectos de Economía Social (PES)**.

La Ley 13673 del 2006 pone en marcha el programa **Fuerza Solidaria**, con el mismo objetivo de promover la constitución de Instituciones Micro financieras (IMF) prestadoras de créditos para la economía social. La ley constituyó un fideicomiso del Banco de la Provincia con

⁵ Partidos del Conurbano (744.116), Bahía Blanca (18.477), Gran La Plata (41.133), Mar del Plata y Batán (64.651), San Nicolás y Villa Constitución (13.592) y Viedma y Carmen de Patagones (4.322), según datos de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (MTEySS), en base a la EPH, INDEC.

aportes del Instituto Provincial de Lotería y Casinos que se encontraba vigente hasta 2015, para dar asistencia financiera y técnica al sector de la población que no tiene acceso al sistema de crédito formal y financia a organizaciones a través de dos líneas: Instituciones de Microfinanzas (IMF) y Proyectos de Economía Social (PES) (Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, 30/03/2015).

En otro sentido, el **Programa de fortalecimiento socioproductivo de comunidades rurales** también conocido como **Plan Volver** se desarrolló entre el año 2003 al 2006 desde los Ministerios de Desarrollo Humano y el de Trabajo provincial con la intención de “generar a partir de una inversión inicial de capital y con el aporte de los Planes Jefes y Jefas de Hogar, a lo que se sumaba un aporte de los municipios (en tierras, especies), una eliminación de los programas sociales, creando emprendimientos y agregando valor a la producción generada por residentes del Conurbano Bonaerense radicados en pueblos con menos de 2000 habitantes de la provincia de Buenos Aires.” (Diez Tetamanti, 2011: 5). Entre 2006 y 2012 continuó como **Programa de Promoción de Pequeñas Localidades** o **Programa Pueblos** en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia a partir de la sanción de la Ley 13.251 que se reglamenta en julio de 2008 con el Decreto 1544/08 y que creó la **Unidad Ejecutora del Programa de Promoción de Pequeñas Localidades (UEPPPL)**. Se desconoce su continuidad luego de 2012.

Un tema acuciante en la agenda pública luego de la crisis del 2001 fue el de los trabajadores que continuaron con la administración y producción de las fábricas que dictaron la quiebra en ese período. Desde 1952 se encontraba vigente la Ley General de Expropiaciones Provincial 5.708⁶ modificada en 2006 por la Ley 13.504. Hasta 2008 se habían dictado cerca de 80 expropiaciones en provincia de Buenos Aires, y comenzaban a vencerse los plazos previstos para que el gobierno provincial pagara por las deudas y activos, y la legislatura provincial sancionó la Ley 13.828 suspendiendo los procesos expropiatorios. La norma crea un **Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la provincia de Buenos Aires** y le asigna a los ministerios de Trabajo y de la Producción provinciales la responsabilidad de determinar, mediante informes, sobre la viabilidad económica de cada cooperativa y seleccionar los casos en que se afrontará el pago de la expropiación. Entre 2006 y 2007, con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI) se realizaron relevamientos de las empresas.

⁶ Ésta crea el Consejo de Expropiaciones en la provincia de Buenos Aires, encargado de evaluación, tasación y pedido de informes.

Vinculando la educación al trabajo, en 2003 se puso en funcionamiento la **Agencia de Acreditación de Competencias Laborales**, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación, quien se ocupa de “certificar los saberes socialmente productivos de los trabajadores que lo soliciten, independientemente de la forma que los mismos fueron adquiridos” (Decreto 1525/03). El Directorio de la agencia integrado por representantes de organismos y entidades de educación, trabajo y producción, presidido por el Director General de Cultura y Educación.

Por otro lado, desde el año 2004 se llevó a cabo desde la Dirección Provincial de Estadísticas del Ministerio de Economía, la **Encuesta de Hogares y Empleo (EHE)**: un relevamiento estadístico a nivel municipal de los principales indicadores del mercado de trabajo.

Focalizando en los grupos más vulnerables, en el año 2005 se saldó la deuda con la Ley provincial de Discapacidad (10.592) a partir de la constitución del **Servicio de Colocación Laboral Selectiva (SeCLaS)** que tiene como objetivo la integración laboral y social de las personas con discapacidad, en ámbito público y privado, promoviendo la capacitación y la adaptación necesaria para reducir los factores limitantes (Suarez Maestre y Neffa, 2013: 56). El servicio realiza el asesoramiento y evaluación de las aptitudes y condiciones de la inserción de aspirantes teniendo en cuenta cada discapacidad y las exigencias del puesto.

Dirigido al sector juvenil, el **Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón** se implementó en 2005 a modo de prueba piloto en un barrio de Avellaneda y al año siguiente se extendió a otros barrios y municipios de la provincia. Está dirigido a jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social, que reciben una beca con el objetivo de “integrar a estos chicos al sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de afecto y contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales con la guía de profesionales idóneos. Se pretende con ello brindarles herramientas que les facilitarán la inserción al mercado laboral y a la vida social” (Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, 01/04/2013). El programa también contempla la figura de Tutores Barriales que son otros jóvenes entre 18 y 25 años que reciben un monto equivalente al doble de la beca Enviñón. Articula con Centros de Prevención de Adicciones (CPA) y Organizaciones de la Sociedad Civil para la capacitación y formación en oficios.

Desde el año 2007 se implementa el programa de **Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia**, conocido como **Ley Alas**. Su objetivo es proteger y promover la producción de bienes y servicios de asociaciones informales capacitando a sus integrantes y paulatinamente,

propender a la formalización de estos emprendimientos. El programa ofrece asistencia para la tramitación del Monotributo Social, y la exención impositiva en el impuesto a los Ingresos Brutos para aquellos emprendedores que se inscriban en el registro, cuyos ingresos y sus activos no superen el monto equivalente a 30 y 50 canastas básicas, respectivamente (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2014:23).

Herramientas para el sostenimiento el empleo ante una crisis mundial (2008-2015)

Con una agenda centrada en reducir la informalidad laboral, una de las primeras acciones emprendidas por el Ministro de Trabajo de la gestión de Daniel Scioli fue suscribir un convenio con el CONICET para la elaboración de un diagnóstico sobre el trabajo no registrado en la provincia de Buenos Aires: el informe "La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires"⁷. Sus recomendaciones fueron el origen de la **Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo**, relevamiento similar a la EPH e implementada en articulación a la EHE.

Sin embargo una nueva crisis, de nivel internacional y origen en el sistema financiero, puso a prueba a finales del **año 2008** la adaptabilidad de las políticas nacionales y provinciales para el sostenimiento del empleo. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ya había comenzado la migración de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas al Seguro de Capacitación y Empleo y al plan Familias. Se encontraban en plena ejecución otros programas para la inserción laboral de poblaciones específicas como el Plan Jóvenes por Más y Mejor Trabajo. Para sostener el empleo se hizo uso del Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) - instrumento contemplado en la Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991- y del Programa de Recuperación Productiva (RE.PRO) creado en el 2002 y consecutivamente prorrogado hasta el 2014 en que se incorpora al Pro.Emplear.

En diciembre de 2008 se reemplaza a los programas Bonus y Segunda Oportunidad por el **Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo (PREBA)** con el objetivo de "contribuir a la promoción, preservación y regularización del empleo, a través de la aplicación de políticas activas de empleo" (Suarez Maestre y Neffa, 2013: 40). Este plan comprendía originalmente 4 programas dirigidos a la inserción laboral (Incluir), a la regularización del empleo no registrado (Registrar), a la promoción hacia la creación del empleo industrial (Generar), y a la preservación de puestos de trabajo (Preservar). Todos ellos

⁷ Elaborado por Julio Neffa (Coordinador), Sebastián Álvarez Hayes, Agustina Battistuzzi, Eugenio Biaffore y Andrea Suarez Maestre. Disponible en línea: http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Publicaciones/P%C3%A1gina/libro_conicet.pdf

contaban con la misma estructura: subsidio sobre el salario para trabajadores con contrato por tiempo indeterminado (CTI). Contemplaba la articulación interjurisdiccional e interministerial, con los programas del MTEySS, la Ley de Promoción Industrial del Ministerio de la Producción y los municipios, organizaciones gremiales y cámaras empresarias. La innovación sobre sus antecesores radica en que todas sus modalidades obligan a la registración laboral del beneficiario, el pleno goce de los derechos laborales y la percepción de un salario acorde a los convenios colectivos de cada actividad. Dado el contexto, en el primer año se aplicó predominantemente la modalidad Preservar en forma subsidiaria al programa nacional RE.PRO. En el año 2010 se agregan dos nuevas modalidades, una dirigida a la capacitación de trabajadores y otra a la promoción del cumplimiento del cupo mínimo del 4% de personas con discapacidad en los municipios de la provincia de Buenos Aires (Pre.BA Público), continuando con el incentivo del subsidio sobre el salario. En 2014 y 2005 se realizaron mesas de diálogo entre actores sociales vinculados a la problemática de la inserción laboral de los jóvenes, modalidad llamada PreBA Joven (Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, 2014).

Otras de las iniciativas vinculadas a los *jóvenes* es el **programa Oportunidades (para la Inclusión Sociolaboral)**, lanzado oficialmente en 2008, para la reorientación estratégica al Programa Oportunidades de destinatarios del Proyecto Adolescentes y del Plan Barrios Bonaerenses. Su objetivo fue promover procesos de formación y capacitación, mediante la transferencia de un ingreso no remunerativo, para 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. (Suarez Maestre y Neffa, 2013: 81).

Otro instrumento de formación y producto de la cooperación internacional fue la **Capacitación en la Economía Regional** realizada en el 2009 que constó de “en una serie de encuentros para descendientes de Italianos de la Región Emilia Romagna y para la ciudadanía en general sobre la economía regional y la gestión del desarrollo local, brindando herramientas, junto a la asociación ANGEER y el Ministerio de Trabajo de la Provincia, con el fin de aportar capacidades para la promoción regional a partir de diversos aspectos relacionados a las políticas de desarrollo” (Manual de programas provinciales, 2009).

En cuanto a los temas de *género*, en la provincia de Buenos Aires se implementaron varios instrumentos. El **URB-AL III: Región de Sicilia - Proyecto PACEF (Pacto Para la**

Capacitación y El Empleo Femenino) se ejecutó entre 2009 y 2010 desde el ámbito de Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue un proyecto de cooperación internacional financiado por la Unión Europea, para “promover la ocupación femenina y el desarrollo territorial en áreas de América Latina marcadas por el atraso del desarrollo y por una baja tasa de ocupación femenina, a través de la mejora de las políticas formativas y del trabajo destinado a las mujeres” (Manual de programas provinciales, 2009). Su predecesor fue el **Programa “Ellas Trabajando” (Proyecto P.N.U.D. ARG/09/012 Inclusión Laboral y Social de Jóvenes Bonaerenses)**, desarrollado entre 2010 y 2012. La innovación del programa fue la inclusión de un enfoque de género en su diseño e implementación. El proyecto, financiado por PNUD, 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 y la remoción de barreras para la inserción laboral plena (Suarez Maestre y Neffa, 2013).

En otro sentido, el **Programa de Registro y Asistencia a Empresas Recuperadas (PRAER)**, desde el 2012 tuvo como objetivos el seguimiento de las empresas recuperadas en la provincia de Buenos Aires. Se creó un **Registro las empresas autogestionadas**, a las cuales se les ofrecía “asistencia en aspectos productivos y comerciales, asesoramiento sobre programas de apoyo disponibles en organismos provinciales o nacionales, así como también orientación para la regularización de la situación dominial de los bienes expropiados” (Sitio web del Ministerio de la Producción, la Ciencia y la Tecnología, 15/03/2015).

Finalmente, cabe mencionar a las **Prácticas Profesionalizantes**, establecidas en la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 del año 2005 pero su implementación comenzó en 2013 en las escuelas técnicas de la provincia “con el propósito que los estudiantes consoliden, integren y amplíen las capacidades y saberes construidos en los otros campos de la formación” (Resolución DGCyE 112, 2013: Anexo I).

Una propuesta de sistematización

Relacionando los objetivos de los programas con la clasificación de Samaniego (2002) proponemos contabilizarlos por período en el siguiente cuadro:

Clasificación	1985-1990	1991-1999	2000-2002	2003-2007	2008-2015
1. Creación de empleo o autoempleo	1	2	2	5	2
2. Empleo transitorio	1	4	2		

3. Subsidio a la inserción			1		1
4. Sostenimiento del empleo					3
5. Mejora de la empleabilidad	2	2	1	2	6
6. Información e intermediación en el mercado de trabajo	1	1		2	1
7. Grupos vulnerables y poblaciones específicas		1	3	4	6
Total	5	10	9	13	19

Cabe aclarar que los programas pueden perseguir varios de estos objetivos, por lo cual se repiten en los distintos grupos, y se contabilizaron los que se encontraban en vigencia en cada etapa.

Encontramos que el tipo de instrumento menos difundido es el subsidio a la inserción laboral, modalidad seguida por las Becas Bonus y Segunda Oportunidad y el reciente Plan Pre.BA. Como se observa también en este cuadro, 14 instrumentos de los antes mencionados orientaron su implementación hacia los grupos más vulnerables o a poblaciones específicas, siempre considerando que asumieron la forma de alguna de las categorías anteriores.

El primer período analizado comprende los años 1989-1990 fueron 5 los instrumentos implementados. En el período de vigencia de la convertibilidad económica, década de los '90 y durante la cual se llevaron a cabo importantes reformas laborales con el objetivo de flexibilizar las relaciones laborales y disminuir los costos para empresarios, se implementaron 10 programas de los cuales su mayoría estaban orientados a la creación de empleo transitorio. En los años del gobierno de la Alianza (1999-2002) las políticas nacionales promovieron el autoempleo, la conformación de micro-emprendimientos y la mejora de la empleabilidad. Las ONG tuvieron un rol importante en la implementación. En la provincia de Buenos Aires, gobernada por una expresión política diferente, se crearon programas nuevos pero focalizados a localidades, sectores de producción y poblaciones específicas como el sector rural, los jóvenes o desocupados mayores a 45 años. El rasgo característico fue la iniciativa de reemplazar los empleos transitorios por las becas de inserción Bonus y Segunda Oportunidad, pero la crisis del año 2001 y la presión de los movimientos de desocupados obligaron a la permanencia del programa Barrios Bonaerenses. También se creó en estos años el primer programa de Economía Social, que a diferencia del fomento de microemprendimientos del

período anterior, se trataba del fomento del autoempleo informal y como actividad de supervivencia.

En el período de post-convertibilidad (2002-2008) se realizan nuevos cambios en el marco normativo, reestableciendo el ámbito protectorio para los trabajadores. Las políticas nacionales para la mejora de la empleabilidad tuvieron mayor presupuesto, con diseños más concentrados y llegada a mayor cantidad de destinatarios. La ampliación de la red de Oficinas Municipales de Empleo fue otra característica diferenciadora de las etapas anteriores. Los autores coinciden en que las políticas macroeconómicas favorecieron la creación de puestos de trabajo con lo cual las políticas de empleo se focalizaron más en poblaciones con alto nivel de vulnerabilidad (jóvenes sin formación, personas de barrios populares, mujeres jóvenes con hijos). En provincia de Buenos Aires se implementaron en este período 19 acciones, en su mayoría apuntaron a la creación de empleo, promoción del autoempleo y la mejora de la empleabilidad. También se observa la orientación hacia poblaciones específicas: 6 de estas 19 acciones se dirigieron a grupos focalizados, en su mayoría jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad y localidades rurales pequeñas. A partir del año 2008, inicios de la crisis económico-financiera global, aparecen instrumentos para el sostenimiento del empleo como el PRE.BA y se fortalece el acompañamiento a las empresas gestionadas por sus propios trabajadores, luego del largo proceso de recuperación iniciado en la anterior crisis de 2001. Finalmente cabe destacar en este último período el impacto sobre los programas provinciales de los programas nacionales tales como el Jóvenes por más y mejor trabajo, el Seguro de Capacitación y Empleo, Pro.Emplear, Progresar Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo.

Reflexiones finales

Luego de este recorrido cronológico encontramos que las intervenciones en el mercado de trabajo diseñadas a nivel provincial, siguieron la misma línea de las políticas implementadas desde el ámbito nacional, sin embargo con algún rezago y vaivén en cuanto a la institucionalización de las competencias en materia de empleo.

En las primeras dos etapas se observa que las acciones apuntaban a poder brindar a la población un ingreso mínimo, principalmente durante la década de los '90. Sin embargo, a partir de 2003 se evidencia un cambio de paradigma en los diseños, dando mayor importancia a la creación de empleo en el sector privado. La mejora de la empleabilidad, objetivo

prioritario de las políticas financiadas por organismos internacionales, en los últimos años se perfilaron hacia poblaciones de gran vulnerabilidad y excluida del mercado laboral.

Esta breve reseña debe ser leída como un puntapié inicial al estudio de las políticas provinciales, en diálogo con las del gobierno nacional. Queda pendiente un análisis que incorpore a los presupuestos ejecutados y evaluaciones sobre cantidad de personas que accedieron a cada dispositivo. Este objetivo, que será retomado en futuros trabajos, tendrá que sortear obstáculos como el acceso a la información y la falta de informes y bases de datos sistematizadas.

Referencias bibliográficas

CASTILLO MARIN, Luis. *Las Políticas de empleo en la Argentina: desde la restauración de la democracia (1984-2011)*. Mimeografiado, 2013(digital).

DIEZ TETAMANTI, Juan Manuel. *Políticas de acercamiento del Estado a las localidades rurales de la provincia de Buenos Aires. La creación de espacios delegados*. Revista Margen N° 63, diciembre de 2011.

FREYSSINET, Jaques. *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa occidental*, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, 2007.

GAUTIÉ, Jérôme. *De la invención del desempleo a su deconstrucción* en GAUTIÉ, Jérôme y NEFFA, Julio César (compiladores) *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Ed. Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Buenos Aires, 1998b, pp. 523-536.

GAUTIÉ, Jérôme. *Introducción*, en GAUTIÉ, Jérôme y NEFFA, Julio César (compiladores) *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Ed. Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Buenos Aires, 1998a, pp. 219-228.

NEFFA, Julio César. *Contribución al debate sobre las políticas de empleo* en NEFFA Julio César y PÉREZ Pablo (coordinadores) *Macroeconomía mercado de trabajo y grupos vulnerables desafíos para el diseño de políticas públicas*. Asociación trabajo y sociedad. CEIL-PIETTE CONICET, Buenos Aires, 2006, pp. 239-288.

NEFFA, Julio César. *De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)*. Serie Empleo, Desempleo & Políticas de empleo. N° 10/Segundo trimestre 2012. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). CEIL- CONICET. Buenos Aires, Argentina.

NEFFA, Julio César. *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. Serie Empleo, Desempleo & Políticas de empleo. N° 8/Cuarto trimestre 2011. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). CEIL- CONICET. Buenos Aires, Argentina.

SAMANIEGO, Norma. *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie Macroeconomía N° 19. División de Desarrollo Económico. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago, Chile, diciembre de 2002

SUAREZ MAESTRE, Andrea. *Programas de promoción del empleo asalariado en la provincia de Buenos Aires*. Serie Empleo, Desempleo & Políticas de empleo. N° 14/Segundo trimestre 2013. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). CEIL- CONICET. Buenos Aires, Argentina. Edición impresa: Universidad Nacional de Moreno: Ceil-Conicet. Moreno: 2015.

SUAREZ MAESTRE, Andrea y NEFFA, Julio. *Las instituciones laborales del Estado Nacional y de la provincia de Buenos Aires*. Manuscrito no publicado, 2014.

Normas citadas

Decreto 1336/01. (06 de agosto de 2001).

Decreto 1422/00. (24 de mayo de 2000)..

Decreto 1525/03. (09 de octubre de 2003)..

Decreto 1544/08. (07 de agosto de 2008)..

Decreto 155/10. (27 de mayo de 2010).

Decreto 226/87. (14 de enero de 1988).

Decreto 2451/00. (04 de agosto de 2000)

Decreto 3057/02. (13 de enero de 2003).

Decreto 833/12. (21 de septiembre de 2012).

Fundamentos Ley 13673. (24 de mayo de 2007).

Ley 10448. (29 de octubre de 1986)..

Ley 10592. (1 de diciembre de 1987)..

Ley 13.828. (25 de junio de 2008)..

Ley 13136. (30 de diciembre de 2003)..

Ley 13251. (11 de noviembre de 2004)..

Ley 13504. (23 de agosto de 2006).

Ley 24013. (17 de diciembre de 1991)..

Ley 5708. (28 de noviembre de 1952)..

Resolución 186/09. Aprobación Envi6n..

Resoluci6n 547/10..

Resoluci6n 720/10. (14 de febrero de 2011)..

Resoluci6n 728/06..

Resoluci6n 9/09..

Otras fuentes

IPE. *Balance de una gesti6n. Instituto provincial del empleo.* Instituto Provincial del Empleo Ministerio de la producci6n y el empleo. Septiembre de 1999.

Jefatura de Gabinete de Ministros. *Manual de programas 2009.* Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Direcci6n Provincial de Relaciones Gubernamentales e Interjurisdiccionales. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2009.

Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. *Guía Única de Programas de Empleo (GUPE). Herramienta de articulaci6n intergubernamental para la promoci6n del empleo digno en la provincia de Buenos Aires.* Subsecretarí de Empleo del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina, 2014.

Proyecto PACEF. *Pacto para la capacitaci6n y el empleo femenino,* Ficha PACEF, URB-AL III, 2013.

Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires www.mds.gba.gov.ar y www.desarrollosocial.gba.gov.ar

Sitio web del Ministerio de la Producci6n, Ciencia y Tecnología de la provincia de Buenos Aires www.mp.gba.gov.ar

Sitio web del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires www.trabajo.gba.gov.ar

Sitio web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social www.trabajo.gob.ar

Sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos <http://www.indec.gov.ar/>