



¿Cómo lidiar con la edad como un determinante de la empleabilidad?

Un análisis de las políticas de empleo dirigidas a los mayores de 45 años

• Gala Díaz Langou • Paula Forteza • Carolina Aulicino

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “Relevamiento y análisis de los programas estatales destinados a población argentina desocupada e informal de 45-70 años”, dirigido por Fabián Repetto.

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Agradecimientos	4
Introducción.....	5
1. Mercado laboral y protección social: la situación de los mayores de 45 años	7
Algunas consideraciones conceptuales.....	7
El desempleo y la informalidad en los mayores de 45 años	8
2. Políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años a nivel nacional.....	11
2.1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).....	11
2.2 Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	26
2.3 Ministerio de Desarrollo Social	29
3. Políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años en la Ciudad de Buenos Aires	45
3.1. Ministerio de Desarrollo Social	45
3.2. Ministerio de Desarrollo Económico	50
3.3. Ministerio de Educación	53
4. Reflexiones finales.....	59
Bibliografía	63
Decretos, leyes y normativas.....	63
Páginas web	65
Acerca de las autoras	66

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Ventajas y desventajas de los trabajadores mayores de 45 años.....	9
Gráfico 1. Evolución del total de beneficiarios, jubilaciones y pensiones para el total país. Período: I trimestre 2003 a I trimestre 2010.....	27
Gráfico 2. Evolución de las altas de beneficios. Proceso de inclusión previsional	28

Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es generar conocimientos para informar el debate público en general y el debate sobre las políticas de empleo en particular, y elaborar recomendaciones que contribuyan a mejorar la situación de la población desocupada e informal entre 45 y 70 años. Para ello, se presenta un relevamiento de las políticas nacionales y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dirigidas (directa o indirectamente) a este grupo poblacional. El interés por esta problemática surge ante la constatación tanto de la gravedad de la vulnerabilidad social experimentada por este grupo poblacional, como de la inexistencia de un cuerpo considerable de investigación específica al respecto y de respuestas de política pública pertinentes y eficaces.

El documento está dividido en cuatro secciones. En primer lugar, se expone un análisis de la situación de los trabajadores mayores de 45 años. En segunda instancia, se relevan las políticas y programas destinados a esta población a nivel nacional, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Ministerio de Desarrollo Social. Luego, se realiza el relevamiento de las políticas y programas destinados a esta población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Educación. A partir de la sistematización de la información recopilada, por último, se presentan lecciones aprendidas y recomendaciones de política pública.

En síntesis, el estudio muestra que no abundan las intervenciones destinadas a la población desempleada e informal mayor de 45 años. Más aún, la mayoría de las políticas analizadas no están dirigidas en forma específica a este grupo etario, sino que sólo lo incluyen indirectamente a través de su carácter de desempleo o informalidad laboral.

En pos de adquirir una visión sistémica, dividimos al conjunto de programas entre aquellos cuyo principal objetivo es favorecer la re-inserción laboral de los beneficiarios y aquellos cuya función es mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. Entre los primeros, se distinguen las iniciativas que apuntan a re-insertar a los beneficiarios en el mercado formal de trabajo mediante políticas activas de empleo y el apoyo a emprendimientos autónomos, y las políticas que tienden a desarrollar proyectos de economía social.

La evolución reciente de la oferta programática muestra una tendencia a transitar desde políticas de corte asistencialista (con una función reparadora y de alivio coyuntural, puestas en marcha durante la crisis de 2001-2), a políticas que colocan el acento en ampliar las oportunidades de reinserción laboral de los titulares a largo plazo, al mejorar su empleabilidad y establecer condiciones para la creación de puestos de trabajo decentes. Por otra parte, también existen políticas de carácter preventivo, que comienzan a involucrar activamente a las empresas privadas.

Estas tendencias constituyen un terreno propicio para la construcción de una política integral enfocada a los desempleados e informales mayores de 45 años. Para transitar en esa dirección, se señalan algunas recomendaciones:

1. Promover el “envejecimiento activo” con foco en la (re)inserción laboral.
2. Favorecer a las políticas activas de empleo y de autoempleo.
3. Considerar el perfil de los trabajadores mayores de 45 años al plantear las modalidades de trabajo ofrecidas.
4. Avanzar en la consecución de políticas integrales para enfrentar la problemática.

Agradecimientos

Las autoras agradecen y reconocen el apoyo brindado por Juan Pablo Fernández y por Ignacio Balcaneras en la elaboración del documento, así como la dedicación de Fabián Repetto en la revisión del documento. Además, las autoras quisieran agradecer a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

Introducción

El presente documento retrata el relevamiento de las políticas nacionales y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dirigidas directa o indirectamente a la población desempleada e informal entre 45 y 75 años. Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación “Relevamiento y análisis de los programas estatales destinados a la población argentina desocupada e informal de 45-75 años” y se inscribe en una iniciativa más amplia que incluye una caracterización cuantitativa y cualitativa de la población bajo estudio, que ya ha sido realizada en conjunto con otras organizaciones.

El documento tiene, entonces, como objetivo fundamental, generar conocimientos destinados a informar el debate público en general y el debate sobre las políticas de empleo en particular, con el fin último de elaborar recomendaciones que contribuyan a mejorar la situación de la población desocupada e informal entre 45 y 75 años.

El interés por esta problemática surge ante la constatación tanto de la gravedad de la vulnerabilidad laboral experimentada por la población desempleada e informal entre 45 y 70 años. Este grupo poblacional fue particularmente afectado por la dinámica excluyente adoptada por el mercado laboral en la década de los noventa y se enfrenta a serios obstáculos para reinsertarse en el sector formal. La dificultad para participar plenamente en el mercado laboral afecta a la integración no sólo económica, sino también social de estas personas, puesto que determina dimensiones tan variadas como su ingreso, su acceso a la protección social, la disposición de sus dinámicas familiares, la posibilidad de tejer relaciones sociales o de construir una subjetividad satisfactoria. La edad se ha vuelto un determinante clave de la empleabilidad (Dborkin, Díaz Langou y Forteza, 2011).

En este contexto, y con el objetivo último de contribuir a la construcción de una oferta de políticas públicas pertinentes y eficaces dirigidas a esta población, nos proponemos relevar y analizar los principales programas estatales existentes en la actualidad, para luego identificar potenciales situaciones de desprotección y elaborar recomendaciones de política pública acordes¹. Más aún, este objetivo cobra relevancia al evidenciar la ausencia de un cuerpo robusto de investigaciones acerca de esta problemática, y de sus posibles respuestas.

Consecuentemente, se ha desarrollado la presente investigación que se centra en el análisis de las políticas dirigidas a este grupo poblacional. El estudio examina las políticas del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La decisión de realizar una exploración específica de la problemática en la Ciudad de Buenos Aires se fundamenta en dos motivos. Por un lado, consideramos que resulta crucial analizar cómo se presenta y se trata la problemática en un nivel sub-nacional de gobierno. Por otro lado, la mayor parte (67%) de los desempleados entre 45 y 69 años se ubican en la región Gran Buenos Aires (que comprende a la

¹ La investigación involucró la recopilación de información a partir de páginas web oficiales, de fuentes secundarias en general y de entrevistas semi-estructuradas con funcionarios del nivel nacional, funcionarios del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actores sociales con influencia al respecto y especialistas en la temática. La información adquirida fue utilizada como un insumo para desarrollar un análisis de la oferta programática en términos de sus objetivos, su alcance, el abordaje de intervención que implica, la modalidad de gestión puesta en marcha, los recursos involucrados y la coordinación intersectorial necesaria para su implementación.

Ciudad de Buenos Aires y a los Partidos del Conurbano Bonaerense). Con realizar el estudio en la Ciudad de Buenos Aires no se pretende que sus resultados sean aplicables a las demás provincias, sino simplemente ilustrar cómo una de las jurisdicciones argentinas hace frente a esta problemática. Las fuertes heterogeneidades del federalismo argentino deberían conducir a que se desarrollen investigaciones similares en las otras 23 provincias, lo cual podrá ser materia de posibles proyectos futuros de investigación aplicada.

El documento se encuentra dividido en cuatro secciones. En primer lugar, analizaremos la situación de los mayores de 45 años, a través de consideraciones conceptuales que permitan echar luz sobre la relación entre mercado laboral y protección social y de una síntesis de la caracterización cuantitativa y cualitativa de la población desempleada e informal, ambas aplicadas a esta franja etaria en particular. En segunda instancia, relevaremos y analizaremos las políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años a nivel nacional, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Ministerio de Desarrollo Social². Luego, realizaremos, en paralelo, el relevamiento y análisis de las políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años en la Ciudad de Buenos Aires implementados desde el Área de Desarrollo Social, el Área de Desarrollo Económico y el Área de Educación. Por último, elaboraremos las reflexiones finales, sistematizando la información recopilada, bajo la forma de lecciones aprendidas y de recomendaciones de política pública.

² Dado que el foco primario de la investigación se centra en la población laboralmente vulnerable, no se han incluido en el análisis prestaciones que pueden ser percibidas por esta población, pero por otras características, tales como aquéllas brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP – PAMI).

1. Mercado laboral y protección social: la situación de los mayores de 45 años³

Un primer paso necesario antes de comenzar a analizar las políticas y los programas destinados a atender a la población mayor de 45 años en situación de desempleo o informalidad se refiere a comprender bien la problemática en juego.

El desempleo y la informalidad en los mayores de 45 años de edad es, como todos los problemas sociales, una situación de gran complejidad y múltiples dimensiones. Esta complejidad se ve incrementada puesto que, en este caso, se combinan factores vinculados a la inserción en el mercado laboral y a la protección social de los individuos. De este modo, para abordarla, se requiere de un enfoque integral que contemple las vinculaciones entre estas dos esferas (la del mercado laboral y la de la protección social), así como sus causas y manifestaciones. Con el objetivo de avanzar en este enfoque, en esta primera sección se presenta, por un lado, una aproximación a las consideraciones conceptuales a tener en cuenta, y, por otro lado, un estado de la situación basado en un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la población estudiada. Así se identificarán los principales riesgos económicos y sociales afrontados por este grupo, así como las principales situaciones de desprotección experimentadas.

Algunas consideraciones conceptuales

Los problemas del desempleo y de la informalidad ponen de manifiesto las vinculaciones que existen entre el trabajo y el bienestar. La inserción en el mercado de trabajo determina el bienestar en múltiples dimensiones (que abarcan desde el ingreso percibido por los hogares, a la construcción de una subjetividad satisfactoria, pasando por el acceso a la seguridad social) (Danani y Grassi, 2009). De este modo, una situación de desempleo o informalidad, no solamente indica precariedad laboral (y vulneración del derecho al trabajo), sino que también pone en juego aspectos relativos a la supervivencia material (objetiva y subjetiva). El hecho de estar asociado a un trabajo precario, informal, o de estar desempleado, acarrea graves costos económicos, sociales, simbólicos y psicológicos en relación a las condiciones de vida individuales y familiares.

De este modo, el desempleo y la informalidad afectan el bienestar a través de diversos canales. En primer lugar, el más evidente, en términos de recursos económicos, resulta en una situación de inestabilidad en el ingreso, que trae aparejados escenarios de incertidumbre e insolvencia. En segundo lugar, dado que en la Argentina el acceso a prestaciones de la seguridad social (tales como las Asignaciones Familiares o las Jubilaciones y pensiones) están ligadas al empleo formal, también se imposibilita (o se vuelve más dificultosa) su obtención. En tercer lugar, en términos de integración social, la ausencia de un trabajo (estable) produce una falencia en la sociabilidad de los individuos, reduciendo su capital social, y generando aislamiento social. En cuarto lugar, el desempleo y la informalidad llegan a producir fenómenos de cuestionamiento de la identidad en la medida en la que el trabajo está ligado a la construcción de sentido en la organización simbólica de las experiencias de vida. El trabajo y la vida cotidiana se encuentran

³ Esta sección se basa fuertemente en Dbrokin, Daniela, Díaz Langou, Gala y Forteza, Paula: "La edad como un determinante de la empleabilidad: El desempleo en los mayores de 45 años", Documento de Trabajo N°59, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.

imbricados. La actividad laboral impone la rutina diaria, organiza los tiempos y funciona como un marco de referencia para el resto de las tareas y perspectivas individuales.

Así, se observa que las falencias en la inserción plena de un individuo en el mercado laboral producen efectos que exceden la función de provisión de un ingreso, lo cual se expresa a través del concepto de la desafiliación (Castel, 2000). “La desafiliación hace referencia a la situación de extrema vulnerabilidad acarreada por la inestabilidad laboral y el desempleo. Esta condición difiere del estricto estado de pobreza, que consiste en experimentar una posición de falta (de recursos, de educación, de acceso a los servicios médicos, de vivienda...). La desafiliación es, en términos metodológicos, un continuo de naturaleza cualitativa que se construye en base a dos ejes: el eje de la integración económica, a través del cual los individuos logran o no reproducir su existencia material, y el eje de la integración social que involucra la construcción de un sistema de relaciones sociales y familiares a través del cual los individuos logran o no reproducir su existencia emocional” (Dborkin et al, 2011).

El desempleo y la informalidad en los mayores de 45 años

Estos riesgos generales que presentan las situaciones de desempleo e informalidad tienen distinciones de acuerdo al grupo etario en cuestión. CIPPEC realizó en 2010 un diagnóstico cualitativo y cuantitativo del desempleo en los mayores de 45 años en el que se presentan muchas particularidades referidas a este grupo poblacional.

El diagnóstico cuantitativo demuestra que en la Argentina, entre 2003 y 2009 la tasa de desempleo de los mayores de 45 años fue menor a la del resto de los grupos etarios (e inferior a la tasa total). Sin embargo, quienes se encuentran entre 45 y 64 años de edad son los que hace más tiempo que están buscando una ocupación. Así, el 44% de los desocupados de este grupo de edad sostiene que están buscando empleo desde hace más de un año, mientras este porcentaje desciende a 27% para quienes se encuentran entre 26 y 44 años y a 21% para los más jóvenes (19 a 25 años). Así, se obtiene que si bien son los más jóvenes quienes presentan tasas de desempleo más elevadas, a los mayores de 45 años les estaría costando más tiempo (re)insertarse en el mercado laboral.

Otros datos que ha mostrado el diagnóstico cuantitativo se refieren a su composición tanto por edad, como por región, nivel educativo y distribución del ingreso. En este sentido, la mayor parte de los desempleados mayores de 45 años se concentra en los más jóvenes de este grupo, con casi el 60% de los desocupados con menos de 55 años. Con respecto a la región en donde se encuentran estas personas, la mayor parte (67%) de los desempleados entre 45 y 69 años se ubican en la región Gran Buenos Aires (que comprende a la Ciudad de Buenos Aires y a los Partidos del Conurbano Bonaerense), mientras que algo más del 20% se ubican en los aglomerados pertenecientes a la región pampeana. En lo que se refiere al nivel educativo, en todos los años, aquellos con secundario incompleto presentan las tasas de desempleo más elevadas así como quienes alcanzaron los niveles más altos de estudio (terciario o universitario completo) son los que menores tasas registran. Sin embargo, debe destacarse que, a pesar de ser más elevadas, entre los años 2003 y 2007 se observa una notoria caída en las tasas de desempleo de los grupos de menor nivel educativo. En lo que se refiere a la distribución del ingreso, los deciles de menores ingresos concentran tasas superiores de desempleo en todo el período 2003-2009. Aunque la brecha entre deciles tendió a reducirse en esos años, en 2009, la tasa de los cuatro deciles de menores ingresos seguía siendo el triple que la correspondiente a las personas de los deciles más altos.

Un análisis más específico del caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), presentó resultados similares al análisis en el nivel nacional. En la CABA los más jóvenes son los

que presentan tasas de desempleo más elevadas, pero son los trabajadores mayores de 45 años quienes buscan empleo por más tiempo. Así, mientras quienes buscan empleo desde hace más de un año representan el 56%, este porcentaje desciende a 7% cuando se trata de las personas entre 19 y 25 años.

El estudio cualitativo resaltó las cualidades de los trabajadores mayores de 45 años que pueden llegar a afectar la forma en la que se insertan (o no) en el mercado laboral. Esto fue realizado tanto desde el punto de vista de individuos mayores de 45 años en situación de desempleo (de distintos estratos socio-económicos), como desde el punto de vista de empresarios. De la investigación surgieron ventajas y desventajas que presentan los trabajadores mayores de 45 años a la hora de insertarse en el mercado laboral, que se observan en la **Tabla 1**.

Cuadro 1. Ventajas y desventajas de los trabajadores mayores de 45 años

Ventajas	Desventajas
Experiencia / trayectoria	Desactualización
Mayor compromiso	Menor adaptabilidad / flexibilidad (especialmente en lo referido a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación)
Paciencia	Menor especificación
Cultura del trabajo	Aprenden y trabajan más lentamente
Mayor temple en la toma de decisiones	Mayor reticencia a y menor manejo de nuevas tecnologías
Menor ausentismo y mayor cumplimiento horario	Mayores problemas de salud
Mayor generalidad en sus conocimientos	Menor ambición de progreso profesional
Mayor conocimiento	Mayores problemas con la autoridad
Perspectiva largo-placista	
Mayor valoración de la estabilidad laboral	
Mayor autonomía en la ejecución de las tareas	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los resultados de los grupos focales y de Kilbom (1997).

La visión de los empresarios validó en gran medida las ventajas y desventajas percibidas por los propios trabajadores. Desde el mundo empresarial, las desventajas de los mayores de 45 cobran mayor relevancia, lo que produce que haya una tendencia a favorecer a los trabajadores más jóvenes en las búsquedas laborales (y en las posteriores contrataciones). Esto explica, aunque sea en parte, el hecho de que a una persona mayor de 45 años le sea más difícil volver a reinsertarse que a un joven (que había sido observada en el diagnóstico cuantitativo, en términos de la duración del desempleo).

La mayor exposición que tienen los trabajadores mayores de 45 a situaciones de desempleo de larga duración afecta, asimismo, su bienestar y protección social. Más allá de la dimensión más directa y visible de la condición de vulnerabilidad bajo estudio, a saber, la desaparición de una fuente de ingreso estable, los adultos mayores se enfrentan con agravantes adicionales relativos a efectos subjetivos y vinculados a la posibilidad de establecer lazos sociales y familiares, por un lado, y al acceso a servicios y prestaciones básicas de la protección social, por el otro. En la primera de estas dimensiones, se observa un fuerte cuestionamiento de la propia identidad, una desarticulación de las redes de integración social y del sentido de pertenencia, una dificultad para establecer una proyección profesional a futuro y, en fin, una puesta en jaque de las relaciones

familiares vinculadas a la pérdida de autoestima y al debilitamiento de la posición de autoridad propia a los jefes y jefas de hogar. En la segunda dimensión, existe una frecuente falta de cobertura en materia de salud, que, en esta franja etaria, se combina con una exposición a mayores riesgos en esta área, potenciando la gravedad de la situación de desprotección. Debido a la naturaleza esencialmente contributiva del sistema de bienestar argentino, los adultos mayores desempleados de larga duración, suelen carecer, asimismo, del acceso a prestaciones básicas como la jubilación.

Si bien en los últimos años se ha brindado acceso a diversos bienes y servicios de protección social por las vías no contributivas, esto resulta insuficiente para contrarrestar los efectos observados. Al decir de Oddone (2009): “Habría que plantear una reflexión de fondo con vistas a una reorganización de los sistemas de protección social, que fuera susceptible de asumir los nuevos riesgos con que van a enfrentarse los trabajadores como consecuencia del desarrollo de la flexibilidad del trabajo y de la reestructuración social resultante del ciclo vital”. La particularidad de las problemáticas que enfrenta este grupo poblacional necesita de acciones específicas abordadas de forma integral y coordinada. En esta línea, algunos de los principales instrumentos con los que cuenta el estado son el lanzamiento de campañas comunicacionales, el establecimiento de sistemas de incentivos para la contratación y retención de trabajadores mayores, la implementación de políticas activas de actualización profesional y formación continua, y la promoción de una mayor articulación entre las políticas activas de empleo para los mayores de 45 años en situación de desempleo y el sistema previsional. A continuación, analizaremos, bajo estos lineamientos analíticos, la oferta programática de nacional y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires directa o indirectamente destinada a la población desempleada e informal mayor de 45 años, con vistas a elaborar recomendaciones de políticas públicas tendientes a disminuir su condición de vulnerabilidad.

2. Políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años a nivel nacional

En la presente sección se presentan las principales intervenciones del gobierno nacional para atender la situación de vulnerabilidad socio-laboral de los trabajadores mayores de 45 años. Estas intervenciones incluyen a planes y programas de del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Ministerio de Desarrollo Social.

Para cada uno de los programas se presentan sus objetivos, su alcance (universo cubierto y prestaciones), los abordajes utilizados, sus modalidades de gestión y los espacios de coordinación intersectorial utilizados (en caso de existir).

Sin embargo, antes de analizar las características de los distintos programas es importante analizar el entramado institucional con el que cuenta cada ministerio para su implementación. En especial, es necesario resaltar aquellas agencias nacionales desplegadas en el territorio nacional con las que cada ministerio cuenta para el aterrizaje territorial de sus programas y políticas. Por ello, se presenta una descripción de estas cuestiones para cada ministerio previa a la descripción de cada programa.

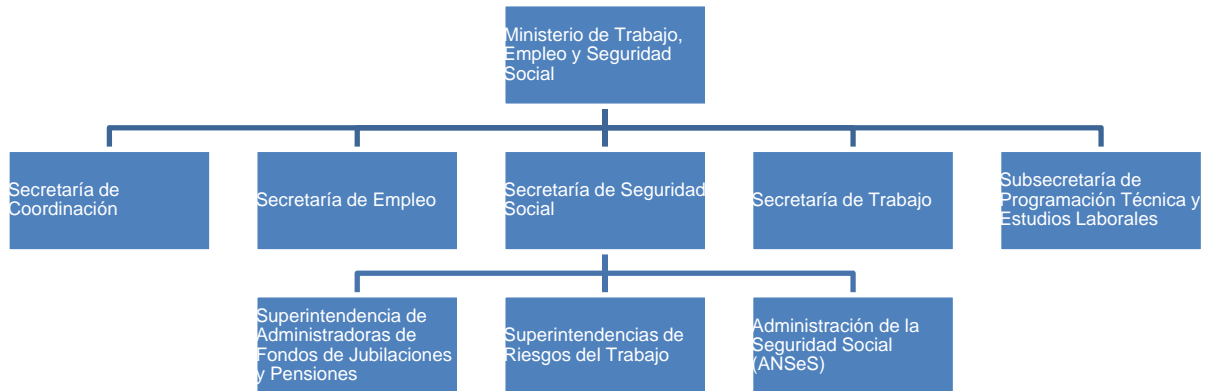
2.1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)

2.1.1 Organización institucional⁴

El MTEySS es un organismo nacional, dependiente del Poder Ejecutivo cuya función es proponer, diseñar, elaborar, administrar y fiscalizar las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la Seguridad Social. En cuanto a su estructura funcional e institucional, cuenta con tres pilares: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social. Además, cuenta con dos espacios institucionales cuyas funciones son claves para el continuo mejoramiento de la gestión: la Secretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. La primera facilita la coordinación en aspectos administrativos, judiciales, presupuestarios, técnicos y relativos a los recursos humanos, mientras que la segunda se aboca a los estudios estadísticos, macroeconómicos y normativos relativos a las temáticas laborales.

⁴ Esta sección se encuentra fuertemente basada en a Díaz Langou, Gala, Forteza, Paula y Potenza Fernanda, *Los principales programas de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*, CIPPEC, Documento de Trabajo N°45, Julio 2010.

Gráfico 1. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. 2011.



Fuente: Página web del MTEySS, consultada en julio de 2011.

La Secretaría bajo cuya órbita se desarrollan los programas que analizaremos en este caso es la Secretaría de Empleo y es por ello que es importante detenerse en una descripción más detallada de la misma. Se encuentra conformada por la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía quienes están encargadas de todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. Además, la Secretaría de Empleo cuenta con 5 direcciones: la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral, Dirección de Gestión Territorial y la Dirección de Servicios de Empleo⁵.

En cuanto a las agencias nacionales que operan a nivel territorial, este Ministerio cuenta con agencias propias tanto a nivel regional como provincial y municipal. Respecto a la Secretaría de Empleo, cuenta con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), que funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las GECaL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS. Específicamente, estas Gerencias tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar

⁵ Por su parte, dentro de la Secretaría de Trabajo se encuentra la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social y la Subsecretaría de Relaciones Laborales. En ellas se tratan las actividades relativas a las relaciones de trabajo, a la negociación colectiva y a la inspección de las condiciones de trabajo. Bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Social se encuentra la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, así como la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Aquí se programan normativa y económicamente los regímenes de la Seguridad Social. En este caso, por el creciente peso y relevancia que ha adquirido la ANSES, analizamos sus programas en un apartado específico.

proyectos que se encuadren en los programas nacionales; recibir, evaluar y aprobar proyectos; y realizar su seguimiento posterior.

Además, a nivel local, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (OEM, creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la “Red de Servicios de Empleo”. Su principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. En otras palabras, hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados. Los servicios que ofrece están destinados a personas sin empleo, trabajadoras y trabajadores activos que necesitan cambiar de empleo y empresas o empleadores que requieran contratar personal. En mayo de 2009 había Oficinas de Empleo Municipales funcionando en más de 300 localidades.

Estas Oficinas cuentan con dos diferentes tipos de servicios según sean destinados a los postulantes o a los empleadores. Para el primer caso, cuenta con 5 líneas de acción. La primera de ellas consiste en el “Apoyo a la búsqueda de empleo” cuyo objetivo es ayudar a los postulantes a definir las estrategias y los mecanismos más adecuados para la búsqueda de empleo. Para ello se ofrece información sobre el mercado de trabajo local, capacitación en la confección del curriculum vitae y de una agenda de búsqueda, pautas para el adecuado desempeño en entrevistas laborales, entre otros. La segunda línea de acción es la “Orientación laboral” que busca asistir a quienes buscan su primer trabajo, tienen dificultades especiales para acceder al mercado laboral o necesitan cambiar su perfil ocupacional. A través de un análisis tanto de sus capacidades como del contexto se diseñan junto al postulante estrategias de inserción laboral. La tercera consiste en el “Asesoramiento para el empleo autónomo” cuyo objetivo es facilitar la inserción laboral de aquellas personas que eligen desarrollar estrategias de autoempleo o los micro-emprendimientos o que buscan insertarse en uno. La cuarta línea de acción es la “Derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas” y su objetivo consiste en compatibilizar los niveles educativos y las calificaciones de los postulantes con las demandas del mercado de trabajo. Finalmente, la quinta estrategia consiste en la “Derivación a servicios sociales, al Seguro de Capacitación y Empleo y a otros programas”. El objetivo de esta última línea de acción es el de orientar a las personas con problemáticas que dificultan su acceso al mercado laboral y que reúnen los requisitos exigidos por los distintos programas.

En cuanto a los servicios y beneficios ofrecidos a los empleadores, podemos identificar: la preselección de postulantes (ofrece a los empleadores un listado con los candidatos más adecuados para ocupar las vacantes ofrecidas, de acuerdo al perfil laboral y a los requisitos especificados por el empleador que deben haber sido previamente especificados por el mismo), la difusión de información a los empleadores sobre legislación laboral y programas de empleo e incentivos que resulten de provecho para la contratación de personal y, finalmente, la adecuación de la formación de los trabajadores/as a las necesidades de los empleadores mediante la realización de actividades de capacitación en base al relevamiento de las necesidades y formas de trabajo del sector productivo. Además, concurriendo a la Oficina de Empleo, el empleador puede incorporar personal capacitado proveniente del Seguro de Capacitación y Empleo, siendo parte de su salario cubierto por el Ministerio a través de la prestación que ofrece ese seguro (225). Esto, a su vez, reduce los aportes patronales que debe realizar el empleador.

En relación a la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel Central, las GECaL y las Oficinas Municipales de Empleo. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECaL son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información.

2.1.2. Planes generales del MTEySS

Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”

La gran parte de los programas implementados por el MTEySS se enmarcan dentro de este Plan Integral.

El Plan Más y Mejor Trabajo fue establecido, el 23 de octubre de 2003, mediante la resolución 256 del MTEySS, para promover la inserción laboral de las personas excluidas del mercado de trabajo a través de políticas activas de empleo que apunten a mejorar su empleabilidad y sus oportunidades de acceder a un trabajo digno. La creación de este plan fue concebida como un cambio de paradigma respecto a las tradicionales políticas de contención, como fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar. Las condiciones básicas que el Plan posee son⁶:

1. Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
2. Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
3. La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

Bajo el paraguas de este plan se establecen una serie de programas cuyas prestaciones pueden ser aprovechadas por los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa Jefes y Jefas de Hogar y otros desocupados: el programa de entrenamiento para el trabajo del sector privado, el programa de inserción laboral en el sector privado, el programa de inserción laboral (línea promoción del autoempleo), el programa herramienta por trabajo, las actividades de entrenamiento para el trabajo en el sector público, el programa de obra pública local, el programa de asistencia a empresas autogestionadas y el programa de profesionalización y jerarquización de las/os trabajadoras que se desempeñan en el servicio doméstico. Aquí se ofrecen tanto capacitaciones, cursos de formación profesional, prácticas laborales y apoyo a la búsqueda laboral, como financiamiento para herramientas, insumos y materiales de construcción, asistencia técnica para el trabajo independiente y facilidades para el acceso a la cobertura de salud y a la cobertura previsional (Repetto, Dborckin y Díaz Langou, 2009).

⁶ Página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp>, consultada el 22 de Julio de 2011

Estas políticas han sido implementadas con una fuerte voluntad de incidencia a nivel territorial. Es decir, las prestaciones y servicios son dispuestos a través de la Red de Servicios Públicos de Empleo, con base municipal. Asimismo, se llevan a cabo Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales y Acuerdos con empresas a nivel local para asegurar la adecuación de las intervenciones a las características sociales y productivas específicas. Por último, las iniciativas promueven el desarrollo económico regional, produciendo, a su vez, crecimiento económico y nuevos puestos de trabajo (MTEySS, 2003).

2.1.3. Seguro de Capacitación y Empleo

Objetivo. El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) tiene como objetivo central “brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, su formación profesional y en su inserción en empleos de calidad” (Decreto 336/2006).

Alcance. En una primera instancia, este Seguro estuvo dirigido a titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) con mayores condiciones de empleabilidad. En la actualidad se encuentra dirigido a la población desocupada en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad que no califique para acceder al seguro por desempleo de base contributiva. Es incompatible con la percepción, al mismo tiempo, de la ayuda económica prevista por otros Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o de Capacitación Laboral, de prestaciones por desempleo previstas en la Ley 24.013, de prestaciones previsionales de cualquier naturaleza o de pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur.

Es importante resaltar que varios de los beneficiarios de este seguro son el resultado de un traspaso del Programa de Empleo Comunitario, lo que hizo crecer el número de asegurados a 150.000, siendo 55.000 de ellos mayores de 45. Entre ellos 3200 se benefician de la inserción laboral asistida en el sector público, 2550 se encuentran inscriptos en proyectos de autoempleo, 850 realizan entrenamientos laborales en ONG's, 400 se desempeñan en cooperativas y 300 siguen algún otro tipo de formación específica⁷.

Abordaje. El Seguro ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. Las prestaciones incluyen:

- una asignación mensual de \$ 225 durante los primeros 18 meses y acceso a servicios de orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo;
- intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados;
- servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo

⁷ Esta información fue brindada por la Coordinadora del Seguro de Empleo y Capacitación Claudia Wentzel.

- formación, capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados;
- finalización de estudios primarios y secundarios; apoyo a emprendimientos individuales y asociativos y derivación a servicios sociales.

El monto del ingreso no remunerativo se reduce a \$ 200 por los 6 meses siguientes, completando el período máximo de permanencia en el programa que es de dos años (Decreto 336/2006)⁸. En el caso particular de los mayores de 45 años, los participantes que sean contratados por empleadores del sector privado, podrán ser incluidos en la Línea de Promoción del Empleo Asalariado del Programa de Inserción Laboral hasta por un máximo de 9 meses. Durante ese período recibirán un suplemento de la prestación dineraria mensual no remunerativa (de \$175 o de \$200 dependiendo de si la contratación se realiza dentro de los primeros 18 meses de participación del Seguro de Capacitación y Empleo o dentro de los últimos 6 meses, respectivamente) y, en el caso de las trabajadoras mayores de 45 años, recibirán además un incremento del 100% sobre la prestación dineraria mensual no remunerativa y el suplemento, a partir del séptimo mes de contratación (Decreto 238/2009).

Los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria serán computados a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) y sus modificatorias como tiempo efectivo de servicios. El tiempo transcurrido en el programa es computado a cuentas del sistema de jubilaciones. Además, bajo el marco del Seguro se desarrollan una serie de programas encargados de brindar las prestaciones ofrecidas. Estos son los siguientes:

- Acciones de entrenamiento,
- Certificaciones de competencias laborales,
- Programa de empleo transitorio en obra pública local,
- Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector privado,
- Programa de formación para el trabajo,
- Programa de inserción laboral público, privado, rural y línea de promoción de autoempleo (PIL).

Las personas interesadas en el Seguro de Capacitación y Empleo suscriben un Convenio de Adhesión Personal en el que se comprometen a: concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo; participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo; aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral.

⁸ El seguro también contempla la prestación de un suplemento a la prestación dineraria no contributiva de \$125 para los participantes que asistan a cursos de formación profesional o de terminación de sus estudios primarios y/o secundarios y un pago único por aprobación un módulo, nivel o trayecto de estudios primarios o secundarios o un curso de formación profesional de \$150 multiplicado por los meses de duración del módulo, nivel, trayecto o curso aprobado (sin poder superar los \$600 para el caso de estudios primarios o secundarios y \$900 para el caso de cursos de formación profesional). Además reciben un suplemento si se incorporan en actividades de Entrenamiento para el Trabajo (Decreto 238/2009)

Las contraprestaciones exigen una dedicación de entre 4 y 6 horas diarias e incluyen certificación de competencias en oficios, certificación de estudios formales, formación profesional, prácticas profesionales e inserción laboral, entre otras.

El ingreso es de carácter voluntario y no son exigidas condicionalidades. Para la población más vulnerable, especialmente mujeres y hombres con hijos menores a cargo, que no pueden ingresar al SCyE, se abre la opción de incorporarse al Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Modalidades de gestión. El Seguro es implementado a través de la estructura organizacional del MTEySS. Ésta es constituida, esencialmente, a partir de la *Red de Empleo*. Esta red se conforma por Oficinas de Empleo Municipales (OEM) que brindan servicios de orientación e intermediación laboral.

Es en las Oficinas de Empleo Municipales (OEM) que recae la función de convocar a los potenciales titulares, orientarlos y derivarlos hacia las actividades que contribuyan a su inserción en el empleo. Asimismo, la construcción de un “esquema local de prestaciones” (ELP) conlleva el involucramiento de las instituciones de formación profesional, sindicatos, cámaras empresariales, los sistemas educativos provinciales y las organizaciones no gubernamentales con actuación en cada territorio. Esta participación es gestionada a través de acuerdos sectoriales con los diversos organismos.

Espacios de coordinación existentes. A los fines de la implementación del SCyE es necesaria la articulación de los tres niveles de gobierno. El programa tiene como base acuerdos provinciales y municipales, denominados “acuerdos territoriales”. A partir de estos acuerdos se busca encontrar estrategias referidas a la coordinación de políticas de producción, de empleo y de formación profesional. Para esto también participan de la discusión otros actores institucionales vinculados al mundo del trabajo y la producción (Cámaras, empresas, sindicatos, ONGs, Universidades, organizaciones sociales etc.).

Prima el criterio de descentralización en la normativa, pero con fuerte peso del MTEySS en la práctica. Los principales actores involucrados en su gestión son el MTEySS y sus delegaciones territoriales (GECAL y Oficinas de Empleo Municipales). Cumplen, a su vez, un fuerte rol de los Ministerios de Educación Provinciales con quienes se negocian las plazas para los componentes de terminalidad educativa y formación profesional.

2.1.4. Seguro por Desempleo

Objetivo. El Seguro por desempleo tiene como objetivo esencial apoyar al desempleado y protegerlo en la nueva situación.

Alcance. La población objetivo del Seguro por Desempleo está constituida por asalariados desocupados incluidos en la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo y trabajadores del Régimen de la Construcción (Ley N° 22.250). Más específicamente, según se establece en la Ley N° 24.013 que define las características, prestaciones y requisitos necesarios para acceder a este Seguro, se

consideran bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos: despido sin causa justa; despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al trabajador; resolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en causa justa; extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo; extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador; expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada o del servicio objeto del contrato; muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando éstas determinen la extinción del contrato y, finalmente, no reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador. Además mediante las resoluciones 543/04 y 664/2005 se extiende el alcance de este Seguro a los trabajadores rurales.

Abordaje. El Seguro por Desempleo incluye una prestación monetaria y servicios. Las características de las prestaciones se encuentran relacionadas al recorrido laboral individual. El monto de la prestación monetaria básica equivale al 50% de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los seis meses anteriores al despido (con un importe mínimo de \$250 y un máximo de \$400).

El monto percibido decrece a lo largo del tiempo, y el período a lo largo del cual se pueden percibir los beneficios es proporcional al tiempo trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo) durante los tres años previos a la finalización de la relación laboral que dio origen a la situación legal de desempleo.

Los beneficios otorgados incluyen, asimismo, el acceso a una cobertura médico asistencial, el pago de asignaciones familiares, el reconocimiento de la antigüedad a efectos previsionales y la orientación laboral o apoyo en la búsqueda de empleo en cualquier Oficina de Empleo. Bajo el marco del Seguro se desarrollan una serie de programas encargados de brindar las prestaciones ofrecidas. Estos son los siguientes:

- Certificaciones de competencias laborales,
- Pago único⁹,
- Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector privado,
- PIL público y privado.

El Seguro tiene una duración mínima de 2 meses y una duración máxima de 12 meses. En el caso de los mayores de 45, pueden pedir una prórroga en la cobertura del programa por seis meses más. Durante el período que se recibe el Seguro, también se percibe el pago de las asignaciones familiares que correspondieren y se computan los aportes previsionales.

⁹ El Pago Único se encuentra destinado a los titulares del Seguro por Desempleo de todo el país que tengan la primera cuota liquidada y que le resten al menos 3 por liquidar. Permite obtener en un sólo pago el doble de las cuotas que reste cobrar, más las asignaciones familiares, si correspondieran. Ello brinda la posibilidad de invertir en el desarrollo de un emprendimiento. A estos fines, se debe presentar un proyecto, el cual debe ser aprobado para obtener el beneficio. El trabajador recibe asistencia técnica para desarrollar su emprendimiento.

Este tipo de prestación es personal, puede ser solicitada hasta 90 días después de haber finalizado la relación laboral.

Los requisitos para Obtener el Seguro incluye, en primer lugar, el haber aportado al Fondo Nacional de Empleo¹⁰ durante un período mínimo, continuo o discontinuo, dependiendo de la categoría ocupacional de los trabajadores:

- *Trabajadores permanentes*: Doce (12) meses de los últimos 3 años anteriores a la finalización del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo.
- *Trabajadores contratados a través de empresas de servicios eventuales*: 90 días durante los 12 meses anteriores a la finalización del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo.
- *Trabajadores de temporada*: Mínimo 12 meses en los últimos 3 años anteriores al cese, o acreditar 90 días de los últimos 12 meses anteriores a la finalización del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo.

En segundo lugar, los potenciales titulares del Seguro deben poseer el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) definitivo.

Al otorgarse la prestación, el trabajador debe: aceptar los controles y proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación que reglamentariamente se determine, así como también comunicar los cambios de domicilio o de residencia. Dentro de los 5 días hábiles de haberse incorporado a un nuevo trabajo, el trabajador debe solicitar la suspensión de la prestación en alguna dependencia de la ANSES.

Una vez presentada la solicitud para percibir este Seguro por Desempleo, el destinatario comenzará a percibir las prestaciones en un plazo máximo de 60 días corridos. Durante los primeros cuatro meses, el trabajador percibe el 100% del monto del quinto al octavo mes el 85% del monto de los primeros cuatro meses y del noveno al duodécimo mes, la prestación será equivalente al 70% de ese monto.

Modalidades de gestión (aterrizaje en territorio): La autoridad de aplicación del Seguro es el MTEySS y como tal tiene facultades para aumentar la duración de las prestaciones conforme a las disponibilidades financieras del sistema y debe actuar en caso de duda sobre la existencia de relación laboral o la justa causa del despido. En este último caso, se requiere también de la actuación de los organismos provinciales o municipales del trabajo.

¹⁰ El Seguro por Desempleo se financia mediante este Fondo Nacional de Empleo que está conformado por el 1,5% del total de las remuneraciones que paga la empresa, el 3% de la masa salarial en el caso de empresas de servicios eventuales y el 11% de los trabajadores jubilados que vuelven a la actividad. La finalidad de dicho Fondo consiste en el financiamiento de los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES. En el caso de los trabajadores rurales el seguro se financia mediante el aporte mensual que deben realizar los empleadores rurales del 1,5% del total de la remuneración otorgada a cada trabajador en el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), según establece la Resolución 543/2004.

2.1.5. Programa de Empleo Comunitario (PEC)

Objetivos. El Programa de Empleo Comunitario nace con el objetivo de afrontar situaciones locales y transitorias de emergencia ocupacional, especialmente afectadas por la desocupación y la vulnerabilidad social, que no puedan ser comprendidas por el Programa Jefes y Jefas de Hogar (Resolución 07/03).

Alcance. El PEC está dirigido a trabajadores de baja calificación laboral mayores de 16 años, que no perciban prestaciones provisionales o Seguro por Desempleo, ni se encuentren participando en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales, excepto los titulares que sólo reciban el pago de alguna compensación exclusivamente en concepto de gastos de traslado y refrigerio.

No podrán participar quiénes, aún reuniendo estos requisitos:

- Perciban otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatientes o invalidez.
- Sean desocupados cuyo cónyuge sea ocupado o titular de otros programas sociales, de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales, que prevean el pago de ayudas económicas no remunerativas.

Podrán participar en carácter de organismos responsables de proyectos: organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, las organizaciones sociales y confesionales y las cooperativas de cualquier género, que se encuentren previamente inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) del MTEySS.

Abordaje. En el marco del PEC, cada titular percibe una suma mensual de \$150 en forma directa e individual.

Debe realizar contraprestaciones en un proyecto presentado por un Organismo Responsable para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas o superior a seis diarias.

Las líneas de acción de los proyectos son:

- prestación de servicios,
- actividades ligadas a la construcción,
- actividades productivas,
- actividades rurales,
- terminalidad educativa y
- capacitación laboral.

Los proyectos pueden durar entre 1 a 12 meses, con una carga horaria de 4 a 6 horas diarias.

Modalidades de gestión. El PEC es implementado por la Secretaría de Empleo del MTEySS.

En la normativa se establece que los organismos responsables deberán:

- Efectuar la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieren sufrir los titulares y beneficiarias del Programa durante su permanencia en él.
- Garantizar la cobertura de salud de los titulares a su cargo. Todas las gestiones referidas a los titulares y a los proyectos deberán realizarse a través de la GECAL correspondiente a la jurisdicción en la que se lleven a cabo los proyectos.

2.1.6. Acciones en el marco de la Coordinación de Responsabilidad Social Empresaria (RSE)¹¹

Objetivos: El objetivo general de la Coordinación de RSE consiste en arbitrar los medios necesarios para lograr las siguientes metas:

- Pago de salarios justos y equitativos.
- Ampliar la diversidad laboral y la empleabilidad.
- Hacer cumplir las reglamentaciones y legislación.
- Dar lugar a una vida compatible entre la familia y el trabajo.
- Mejorar el ambiente laboral.
- Inclusión de grupos excluidos como la mujer, los jóvenes y discapacitados.
- Brindar seguros de desempleo.
- Asegurar el reclutamiento de trabajadores con procesos transparentes no discriminatorios ni perjudiciales para grupos vulnerables.
- Ofrecer capacitación para grupos excluidos

Esta Coordinación se crea en el año 2007 luego de la suscripción de los Compromisos sobre la Responsabilidad Social Empresaria para la Promoción del Trabajo Decente por parte de las empresas líderes del sector privado y el Presidente de la Nación. Su institucionalización se consolida en el año 2008 cuando se suscribe un Acuerdo Interagencial de Apoyo al Programa de RSE y Trabajo Decente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Alcance: Los actores involucrados en estas iniciativas son tanto empresas como organizaciones sociales, instituciones académicas y organismos internacionales.

¹¹ Para realizar esta sección se utilizó información presente en la página web del Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar, y en el trabajo *RSE y Trabajo Decente en la Argentina*, del mismo Ministerio.

Abordaje: La Coordinación realiza distintas tareas para cumplir con las metas propuestas enmarcadas en dos orientaciones estratégicas.

I. La primera de ellas refiere al fomento de la puesta en práctica de los valores contenidos en los Compromisos sobre Responsabilidad Social Empresaria para la promoción de Trabajo Decente en cuyo marco se desarrollan cuatro líneas de acción:

a. La concientización e involucramiento de la dirección empresarial, para difundir entre quienes ocupan esos cargos los valores de empleo de calidad mediante una serie de encuentros de los que participan empresas líderes, organismos internacionales, instituciones académicas y medios de comunicación.

b. La comunicación institucional y rendición de cuentas para que las acciones de RSE puedan ser públicamente conocidas a través de la publicación de sus objetivos, actividades, balance anual y perspectivas.

c. El desarrollo de conocimiento y el intercambio de experiencias para ampliar el conocimiento y brindar soporte técnico a los proyectos público-privados, a través de un Observatorio de RSE y Trabajo decente que recopila y analiza la información. Este observatorio cuenta con una Banco de Buenas Prácticas Laborales con el objetivo de identificarlas para su replicación.

d. La promoción de instrumentos de RSE a través de la convocatoria y organización de reuniones especializadas y de la participación de foros nacionales e internacionales sobre RSE.

II. Por su parte, la segunda orientación estratégica se refiere al aumento de las relaciones de asociación con las entidades empresarias y sindicales, otros organismos estatales, organismos internacionales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. En especial, se conforma la Red de RSE y Trabajo Decente integrado por más de 100 entidades empresarias, las agencias del Sistema de Naciones Unidas, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil y que se encuentra ejecutando un ambicioso programa de articulación, para generar asociaciones público privadas en temáticas centrales de la agenda laboral. Específicamente, esta Red ha concretado tres acciones: un programa de formación de jóvenes de grupos vulnerables, una guía para la adopción de estándares mínimos de contratación y la colaboración con la Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo para construir un modelo de negociación colectiva que incorpore temáticas de género, inclusión de personas con discapacidad, seguridad e higiene y prevención en materia de drogas en el lugar de trabajo, así como un código de conducta para la subcontratación y terciarización responsable.

Por estas razones, constituye un abordaje con enfoque preventivo ya que busca concientizar a las empresas acerca de la dimensión ética de las relaciones laborales, para que adopten medidas que promuevan el trabajo decente al interior de las mismas, así como sobre las posibilidades de discriminación hacia ciertos trabajadores, vulneración de sus derechos e incumplimiento de normativas que pueden generar un ambiente laboral poco propicio.

Modalidades de gestión: Para el desarrollo de este programa, el Ministerio debe realizar actividades de debate e intercambio de conocimiento, e iniciativas conjuntas entre las empresas, el

gobierno y las organizaciones sociales. Entre ellas, debe garantizar de solidaridad entre el sector público y privado en defensa del interés general, identificar problemas entre los sectores e intervenir en conflictos, promover políticas de promoción e incentivos en la RSE, promover el desarrollo de pequeñas empresas, propiciar el logro del empleo pleno y productivo, y el empleo decente para todos, fomentar la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial para la creación de nuevas oportunidades laborales y promover el mejoramiento del bienestar social y económico.

Espacios de coordinación existentes: Este programa atraviesa transversalmente los programas de diferentes áreas del Ministerio, promoviendo el debate nacional y el intercambio de conocimiento y apoyando las iniciativas conjuntas con las empresas, el gobierno y las organizaciones sociales. Por ello, la propia Coordinación de RSE coordina con distintas áreas del Ministerio la asistencia técnica necesaria, así como con otros organismos estatales e internacionales, instituciones académicas, empresas, cámaras empresarias, organizaciones sindicales y ONGs en general.

2.1.7. Acciones dentro del marco de la Coordinación de Teletrabajo¹²

Objetivos: Esta coordinación fue creada en diciembre de 2009 con la finalidad de generar acciones referidas a la temática de Teletrabajo. Sus objetivos específicos consisten en: promover la implementación de plataformas de Teletrabajo, evaluar el impacto del teletrabajo en la conservación y creación del trabajo decente, propiciar la generación de mejores condiciones laborales a través de las TICS, conciliar el ámbito familiar y laboral, promover nuevos contenidos en la negociación colectiva, argumentar las ventajas de las relaciones laborales mediadas por las TICS y difundir regional e internacionalmente las buenas prácticas en Teletrabajo. Así, esta área debe velar por una mejor calidad de vida y de trabajo, así como garantizar las condiciones para el desarrollo del trabajo decente de los teletrabajadores y todos aquellos puestos que instrumenten las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en esta nueva modalidad.

Es importante aclarar qué entiende el MTEySS por teletrabajo: una manera de organizar y realizar el trabajo a distancia con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICS), en el domicilio del trabajador o en un lugar o establecimiento ajeno al empleador (los teletrabajadores pueden ser autónomos o en relación de dependencia). En palabras del propio ministro Tomada el teletrabajo constituye “una oportunidad laboral, un mecanismo de integración y una posibilidad de inclusión social (...) Es un terreno donde estamos logrando la atención de sectores con dificultades para la inserción laboral”¹³

¹² Para desarrollar esta sección se utilizó información presente en la página web del Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar, así como en el documento del 1º Coloquio de Teletrabajo “Lanzamiento de la Red de Teletrabajo”.

¹³ http://www.trabajo.gov.ar/ampliado.asp?id_noticia=18&id_seccion=teletrabajo, consultada en julio de 2011.

Alcance: La promoción de Teletrabajo que lleva adelante esta Coordinación está pensada especialmente para incluir, a través de esta modalidad, a aquellos grupos con dificultades para insertarse en el mundo laboral: hombres y mujeres mayores, jóvenes de sectores vulnerables y personas con capacidades diferentes. En cuanto a las empresas que participan en la difusión del Teletrabajo a través de un convenio con esta Coordinación es importante destacar que Telecom, YPF y Cisco fueron las primeras, además de Bye Tech que se ha sumado en diciembre de 2010.

Abordaje: Las acciones dentro del marco de la Coordinación de Teletrabajo incluyen la gestión del Programa de Seguimiento y Promoción del Teletrabajo en Empresas Privadas (PROPET), el desarrollo de capacitaciones en Teletrabajo a jóvenes y mayores de 45 años con certificación de competencias, y la promoción de la Red de Teletrabajo. Constituye un abordaje con enfoque preventivo ya que busca promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación.

El PROPET aporta conocimientos, herramientas y seguridad jurídica a las empresas privadas con el fin de difundir esta modalidad de trabajo. Su objetivo es promover el teletrabajo en el sector privado. Para acceder a este programa las empresas no deben haber tenido despidos masivos o conductas inapropiadas y son las encargadas de otorgar las herramientas para teletrabajar. Las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, por su parte, proveen los elementos de seguridad y desde la Coordinación se acompaña a las empresas participantes del PROPET en el desarrollo de prácticas de teletrabajo, aportando herramientas, conocimientos y experiencia. Además, a cambio de contratar teletrabajadores capacitados, las PyMES acceden a beneficios equivalentes a 500 pesos por jornada completa y 300 pesos por jornada parcial que son transferidos, en forma directa, al teletrabajador además de reducir sus aportes y gozar de exenciones impositivas por dos años. Además, cuenta con un Programa de Crédito Fiscal para la compra de software y tecnología.

La Red de Teletrabajo es una entidad que nuclea empresas privadas, públicas, universidades, organismos públicos y Universidades con el objetivo de propiciar la cooperación nacional y regional en el intercambio de investigaciones y buenas prácticas relacionadas al Teletrabajo. El objetivo principal de la misma consiste en favorecer, desde cada una de las organizaciones que conforma la Red, la promoción, la sensibilización, y la utilización del Teletrabajo como herramienta que permite llevar el “trabajo” hacia los trabajadores mediante la utilización de las tecnologías de la información y comunicaciones, garantizando las condiciones para el desarrollo del trabajo decente. La Red está integrada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), la Secretaría de Empleo del MTEySS, la Coordinación de Teletrabajo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Cisco Systems Argentina SA, Telecom Argentina SA, YPF S.A, la Unión del Personal Jerárquico de Empresas de Telecomunicaciones UPJE, la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina, el Sindicato Buenos Aires (FOETRA Bs. As.), la Asociación 50 a 60, la Consultora Qualification SRL, Magnaverum, Jobing Consultores, Jala Internacional Inc., Fundesco y Fundación CETELCO (Centro de Teletrabajo y Teleformación).

Dentro de las acciones específicas que realiza se encuentran enmarcadas en los 4 ejes definidos en el Primer Coloquio de Teletrabajo, realizado el 3 de diciembre del 2009 junto al lanzamiento de esta Red: aquellas ligadas a la perspectiva legal y convencional (promover la formalización del teletrabajo y las pautas básicas para convenios macro e individuales, asegurar la salud y seguridad de los trabajadores y asegurar la adecuación a la legislación), aquellas que se

refieren al otorgamiento de incentivos y beneficios económicos a las empresas que accedan participar de los programas de la Coordinación de Teletrabajo, aquellas relacionadas con cuestiones de empleabilidad (al impulsar al teletrabajo como mecanismo de reinserción laboral de personas excluidas del mercado de trabajo, o con dificultades para hacerlo, el desarrollo de actividades formativas, la creación de un Banco de Buenas Prácticas y de certificados de competencias, etc) y aquellas que se refieren a conciliación (entre la vida laboral y familiar, entre empleados y empleadores y el establecimiento del control por parte del Ministerio y los sindicatos de las prácticas de teletrabajo).

A su vez, esta Red cuenta con programas y proyectos propios. Entre ellos podemos observar el Programa de Seguimiento y Promoción del Teletrabajo en Empresas Privadas (PRORPEP) que tiene como objetivo promover el teletrabajo en el sector privado y el Programa de Implementación del Teletrabajo en el Sector Público, para optimizar esta modalidad de empleo en la administración pública y mejorar la calidad de vida de quienes lo realiza. También cuenta con una serie de programas para ciertos grupos en particular: el Programa Trabajo para personas con Discapacidad (ofrece capacitación mediante cursos especiales de manejo de TICs para que se inserten en el ámbito laboral bajo la modalidad de teletrabajo); el Programa Jóvenes y las TICs que busca generar oportunidades de inclusión sociolaboral para jóvenes de entre 18 y 24 años que no hayan terminado sus estudios primarios y/o secundarios y que sean desempleados. La propuesta consta de una capacitación para adquirir competencias en el uso de las TICs y de teletrabajo. Finalmente, el Programa Trabajo a partir de los 45 años, un nuevo desafío que tiene como objetivo la reinserción laboral de hombres y mujeres que tengan más de 45 años, procurando dar una respuesta inmediata a quienes poseen madurez en la autogestión del tiempo y del trabajo.

A su vez, el gobierno se encuentra trabajando en un Proyecto de Ley que regule las prácticas de Teletrabajo que fue presentado por el ministro Tomada en septiembre de 2010. Este proyecto se propone regular el teletrabajo en relación de dependencia. Como menciona la Coordinadora de Teletrabajo, Viviana Diaz, busca “especificar un piso para el salario mínimo, se norman materias como seguridad e higiene, jornada de trabajo, jubilación, regímenes de ascenso y de formación profesional”¹⁴.

Modalidades de gestión: La Coordinación de Teletrabajo, además de realizar acciones de capacitación a jóvenes y mayores de 45, gestiona el Programa de Seguimiento y Promoción del Teletrabajo en Empresas Privadas (PROPET), y el acompañamiento de las empresas que participan de la misma, y crea y coordina la Red de Teletrabajo que, a su vez, maneja una serie de programas propios y tiene funciones de control, junto a los sindicatos, sobre las prácticas de Teletrabajo.

Espacios de coordinación existentes: La Red de Teletrabajo está conformada por diversos actores que incluye la participación del Ministerio de Trabajo, a través de la Coordinación de Teletrabajo y de la Secretaría de Empleo, de otros organismos estatales autárquicos como la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, de organismos internacionales, empresas privadas, sindicatos y fundaciones y asociaciones especializadas (tanto en la temática de teletrabajo como en la situación de los grupos a los que el programa está destinado. Esta Red constituye, así, el

¹⁴ Revista Andino & El País, en <http://andinoyelpais.com>, consultada en julio 2011

principal espacio de coordinación existente, donde se discuten (a través, especialmente, de la realización de coloquios anuales) ejes temáticos, normativas, y acciones de capacitación y vinculación con entre los sectores empresariales, el sector público y el sector de la sociedad civil. Por otra parte, la Coordinación de Teletrabajo también establece relaciones de coordinación con aquellas empresas privadas que participan del PROPET.

2.2 Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

2.1.1 Organización institucional¹⁵

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) nace en 1991 como un organismo descentralizado facultado para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Ocupa un rol central en el Sistema de Protección Social ya que desde 1992, con la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. La relevancia y el peso que ha ido adquiriendo la ANSES en los últimos años, en especial desde la sanción en 2008 del Sistema Integrado de Previsión Social Argentino (SIPA), que le permite absorber los fondos del régimen de capitalización individual, y con la implementación, desde 2009, de la Asignación Universal por Hijo, hace necesario que se la considere en un apartado específico.

Las prestaciones que brinda corresponden al área nacional de la Seguridad Social, resultando en una amplia variedad, que van desde jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares de las personas en actividad o subsidios familiares a las personas en etapa pasiva, hasta la prestación por desempleo, financiada por el Fondo Nacional de Empleo.

En términos de sus características organizativas y la manera de implementar los programas, la ANSES muestra una llegada territorial fuertemente institucionalizada a través de una amplia red de dependencias que cubren todas las provincias del país. Estas dependencias tienen cinco modalidades diferenciadas. Las Unidades de Atención Integral (UDAI) son oficinas de atención al público en las que se pueden efectuar trámites y pedir asesoramiento con respecto a las prestaciones previsionales, las prestaciones para trabajadores en actividad y las prestaciones para desempleados. Las Unidades de Atención Transitoria (ULAT), instaladas en base a convenios con distintas entidades, otorgan atención exclusivamente destinada a los afiliados de dicha entidad, así como a su grupo familiar directo. Las Unidades Locales de Atención de Empresas se encuentran ubicadas en Entidades Intermedias que nuclean a un número considerable de empresas. Su tarea es concentrar la tramitación de prestaciones activas con el objetivo de disminuir la afluencia de público en las UDAI. Las Unidades de Atención Móvil (UDAM), por su parte, siguen un plan de visitas a localidades aisladas en las que no existen oficinas de atención al público con el objetivo de acercar la seguridad social a las poblaciones rezagadas, así como concientizarlas sobre sus derechos. Finalmente, las terminales de autoconsulta se encuentran instaladas en organismos

¹⁵ Esta sección se encuentra fuertemente basada en a Díaz Langou, Gala, Forteza, Paula y Potenza Fernanda, *Los principales programas de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*, CIPPEC, Documento de Trabajo N°45, Julio 2010.

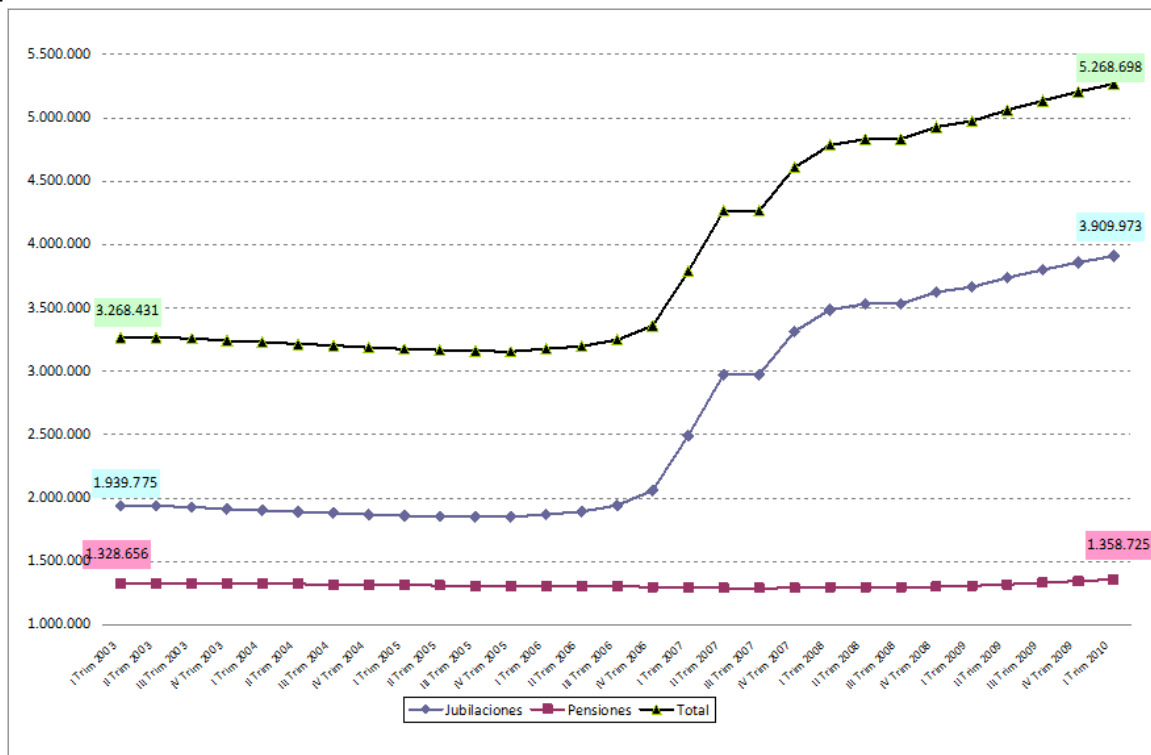
gubernamentales y no gubernamentales, y complementan el funcionamiento de las delegaciones de atención al público del organismo.

2.2.2. Programa de Inclusión Previsional (PIP)

Objetivos: El objetivo principal del programa consiste en asegurar el acceso a la previsión social a aquellos ciudadanos que han sido, según definiciones de ANSES en su página web, “víctimas de la degradación de las relaciones laborales y los vaivenes macroeconómicos que fueron fruto de las políticas sin raigambre social”.

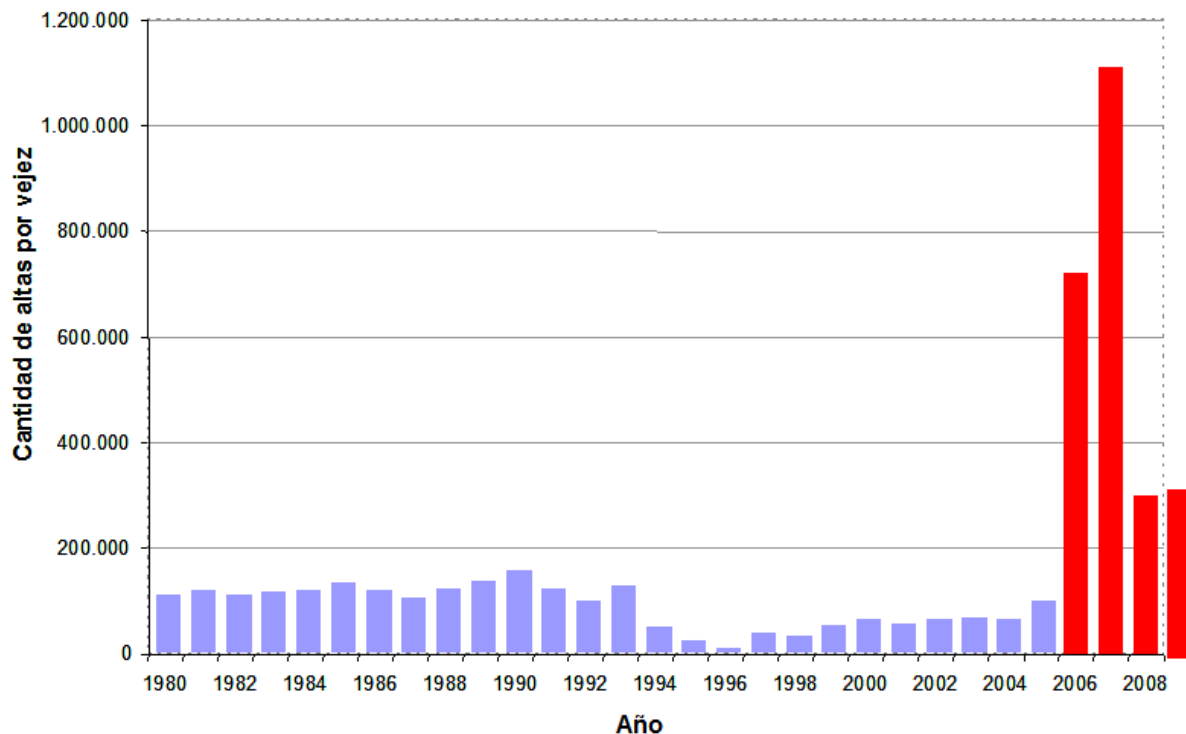
Alcance: El programa está destinado a aquellas personas que, a pesar de contar con la edad jubilatoria, no cuentan con los aportes suficientes para acceder al beneficio previsional y que se hayan inscripto en la moratoria establecida por la Ley 25.865. Ha permitido, según datos de la propia ANSES, el acceso a jubilación o pensión por parte de 2.500.000 ciudadanos y el incremento de la tasa de cobertura del sistema de reparto (que hasta el año 2005 presentaba un comportamiento descendente) hasta alcanzar el 70,5% en 2007 y el 93% en 2010 (datos del MTEySS a 2010). Al respecto, podemos observar en los siguientes gráficos cómo ha evolucionado la cobertura previsional y cuál ha sido la cantidad de beneficiarios incluidos por este programa en cada año.

Gráfico 2. Evolución del total de beneficiarios, jubilaciones y pensiones contributivas para el total país. Período: I trimestre 2003 a I trimestre 2010



Fuente: Presentación de Emilia Roca en Diálogos para Protección Social, mayo 2010.

Gráfico 3. Evolución de las altas de beneficios. Proceso de inclusión previsional



Fuente: Presentación de Emilia Roca en Diálogos para Protección Social, mayo 2010.

Abordaje: La aplicación de la Ley 25.994 y del Decreto 1454/05, permitieron el acceso a la prestación previsional, por Moratorias, a personas que por su recorrido profesional errático o por desempeñar sus actividades laborales en el sector informal, no habían logrado acumular los aportes suficientes a pesar de contar con al edad jubilatoria. El acceso al beneficio previsional está sujeto al cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida, según menciona el art. 6 de la Ley 25.994. Los titulares acceden no solo a una prestación previsional, sino además a una cobertura médica del PAMI y le concede el derecho de percibir asignaciones familiares.

Estas acciones permitieron una gran ampliación de la cobertura del sistema previsional, pudiendo incorporar, en especial, a trabajadores mayores desempleados. Las mujeres fueron incorporadas más que los hombres en el plan, porque eran las más desprotegidas. Además, el mencionado decreto permitió que, por primera vez, los autónomos con problemas de regularización de deudas de aportes puedan inscribirse en un plan de regularización para acceder al beneficio previsional. Se trata de programa con enfoque reparador ya que busca mejorar las condiciones de vida de sus destinatarios mediante la transferencia de ingresos y el acceso a servicios específicos.

Modalidades de gestión: Para acceder a este beneficio, se debe iniciar un trámite de solicitud en las oficinas de la ANSES o en las Unidades de Atención Integral con las que cuenta en las provincias.

Espacios de coordinación existentes: El programa implicó una coordinación de esfuerzos entre ANSES y los gobiernos provinciales y municipales para facilitar a la población más desprotegida el acceso a su beneficio jubilatorio, a una obra social y el cobro de las Asignaciones Familiares.

2.3 Ministerio de Desarrollo Social

2.1.1 Organización institucional¹⁶

El Ministerio de Desarrollo Social es un organismo nacional, de creación reciente y dependiente del Poder Ejecutivo cuya función principal es la ejecución de acciones tendientes a aliviar los riesgos y las necesidades a los que se enfrentan las poblaciones socialmente vulnerables. Frente a la profundidad de la crisis de los años 2001-2002, el Ministerio de Desarrollo Social encaró un reordenamiento de sus programas en tres grandes líneas (economía social, problemática alimentaria y familias con mayor vulnerabilidad), lo cual tuvo su correlato tanto en términos presupuestarios como en el aumento significativo de la cobertura de las pensiones no contributivas (Repetto 2009). Esas tres líneas de intervención se plasmaron en el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Familias por la Inclusión Social, líneas de trabajo que se profundizaron con los años.

En cuanto a su organización institucional, la estructura del Ministerio responde a la organización dispuesta por el Decreto 20/2007. Esta se encuentra compuesta por organismos centralizados que dependen administrativa y financieramente del Ministerio y por organismos descentralizados que tienen independencia en la elección de sus líneas de trabajo. Los organismos centralizados son: la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, la Secretaría de Organización, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría de Gestión y Articulación Territorial y la Secretaría de Deporte. Por su parte, entre los organismos descentralizados podemos encontrar: el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Otra manera de agrupar las instituciones que conforman el Ministerio de Desarrollo Social es diferenciar entre aquellas Secretarías que podemos denominar temáticas, en las que se administran los planes y programas afines (como pueden ser la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o la Secretaría de Deporte) y las Secretarías enfocadas a garantizar un desarrollo de la institucionalidad social en términos de mejoramiento de la gestión y de impacto

¹⁶ Esta sección se encuentra fuertemente basada en a Díaz Langou, Gala, Forteza, Paula y Potenza Fernanda, *Los principales programas de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*, CIPPEC, Documento de Trabajo N°45, Julio 2010.

efectivo de las políticas (como la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional o la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional). Los programas que se analizan a continuación funcionan bajo la órbita de las primeras.

En cuanto al despliegue a nivel territorial que realiza el Ministerio puede observarse un cambio importante de estrategia en los últimos años. De acuerdo con Repetto y otros (2001) hasta la crisis de 2001/02, la oferta de programas gestionados desde esta repartición de gobierno presentaba dos modalidades predominantes de intervención en provincias y municipios. Por un lado, encontrábamos programas con sus propias unidades ejecutoras instaladas en las provincias. La mayoría de ellos contaban con financiamiento internacional y, en sintonía con las ideas fuerza impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, se caracterizaban por un diseño que apuntaba a la descentralización en la implementación y la participación de sus beneficiarios¹⁷. Por el otro, un segundo grupo de programas se gestionaban de manera centralizada. La mayor parte de ellos eran programas de asistencia que entregaban beneficios materiales o subsidios monetarios, con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁸. Las intervenciones que articulaban su accionar con organismos provinciales específicos, finalmente, eran marginales dentro de la oferta de este organismo.

Durante los últimos años, en cambio, las autoridades nacionales buscaron construir una institucionalidad social a nivel local. Se dio un fuerte impulso a estrategias orientadas a generar una mayor presencia de este ministerio a nivel territorial a través de la instalación de los “Centros de Referencia Territorial” (CDR), de los “Centros Integradores Comunitarios” (CIC) y de la acción de los Promotores Territoriales.

Los CDR comenzaron a conformarse entre los años 2006 y 2007, con el propósito de lograr una mejor articulación, en terreno, de la oferta programática del MDS. Para ello, se dispuso la apertura de “oficinas” dependientes del nivel central en cada una de las capitales provinciales. Debido al hecho de que la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (organismo gestor de las Pensiones no Contributivas, analizadas en un próximo apartado) contaba con una amplia red de agencias distribuidas en las provincias y varios municipios, en algunos casos se optó por utilizar estos espacios, ya que eran las únicas oficinas dependientes del nivel central. Hoy existen 26 CDR instalados en 22 provincias argentinas. En aquellos lugares donde se instalaron CDR, se esperaba que los programas del MDS, incluso aquellos que había generado sus propias estructuras a nivel provincial, fueran reubicados en esta órbita de acción. Esta decisión habría generado fuertes resistencias tanto por parte de las autoridades provinciales como de los responsables de otros programas del propio ministerio, razón por la cual no pudo llevarse a la práctica en todos los casos.

A nivel local, por su parte, se impulsó la instalación de los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Se trata de salones de usos múltiples construidos en barrios con población vulnerable. Se cuentan, hoy, aproximadamente 200 CIC en funcionamiento, repartidos entre 22 de

¹⁷ Ejemplo de esta situación eran los programas PROAME, PROMEBBA, PROPASA, SIEMPRO o FOPAR (todos ellos financiados externamente), aunque también se encontraban dentro de este grupo las Pensiones no Contributivas, para cuya tramitación el MDS contaba con una extendida red de Centros de Atención Personalizada (CAP) en diferentes municipios del país.

¹⁸ Tal era el caso de Subsidios Institucionales, Asistencia a Comunidades en Emergencia, Ayuda Directa a Personas o Grupos Prioritarios.

las provincias argentinas. Se supone que, por detrás de su construcción, hay un proceso previo de participación comunitaria, asociado tanto a su edificación como así también a la definición de las necesidades del barrio y la consecuente selección de las actividades que serán desarrolladas en ese ámbito (apoyo escolar, cuidado de niños, talleres para adolescentes, etc.). Algunos programas del MDS utilizan los espacios físicos de estos Centros para instalar sus equipos locales.

Un último elemento de este abordaje está compuesto por las acciones de los promotores territoriales del Programa Promotores Para el Cambio Social, cuyo objetivo es fortalecer la organización y participación comunitaria en articulación a las políticas sociales. Se destaca el énfasis en la vinculación con otros ministerios, con los gobiernos provinciales y locales, y con las organizaciones de la sociedad civil. Se busca la sistematización y socialización de las experiencias organizativas a través de la formación de promotores territoriales, de la capacitación y educación popular, del relevamiento territorial de los principales actores locales, de la conformación de Unidades de Trabajo y Participación y de la realización de diagnósticos participativos comunitarios.

2.3.2. Plan Argentina Trabaja

El Plan Argentina Trabaja es una iniciativa que se propone fomentar el desarrollo de la economía social mediante distintas líneas de acción: la creación de cooperativas dentro del marco del Programa Ingreso Social con Trabajo, la realización de proyectos socio-productivos bajo el plan “Manos a la Obra”, el lanzamiento de oportunidades de microcrédito, el fomento del monotributo social y el apoyo a la creación de marcas colectivas. Todas estas líneas de acción se proponen la inclusión laboral y social de las personas desempleadas o sin acceso al mercado laboral formal. Los objetivos del Ministerio, a través de esta línea de trabajo se resumen en la siguiente afirmación: “Porque la **generación de empleo digno y genuino** es la mejor política social, este Ministerio promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva).”¹⁹ Este eje de intervención constituye, junto al área Familia Argentina que se ocupa de las políticas de seguridad social, de promoción comunitaria y de inclusión social de distintos grupos etarios, uno de los dos grandes pilares en los que se organizan las acciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

¹⁹ Página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ArgentinaTrabaja/>, visitado el 29 de Julio de 2011

2.3.2. Programa de Ingreso Social con Trabajo²⁰

Objetivos. El Programa Ingreso Social con Trabajo se plantea como objetivo principal la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N°3182, Ministerio de Desarrollo Social).

El fundamento de la resolución y los diversos textos, documentos y guías distribuidos por el Ministerio expresan la pretensión de recuperar el rol de un Estado promotor en la creación de empleo. La creación de empleo es considerada como una forma óptima de política social puesto que permite generar ingresos sustentables para las poblaciones vulnerables sin resentir la cultura y la dignidad del trabajo. La economía social sería la mejor herramienta para alcanzar este fin, puesto que promueve la organización social en base a relaciones solidarias, horizontales y voluntarias. El trabajo no es entendido solamente como un medio para generar ingresos, sino también como un canal de inclusión social. En fin, el programa se inscribe en el compromiso de alcanzar el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio: la promoción del Trabajo Decente, según las pautas impulsadas por la OIT.

Alcance. El alcance del programa en términos de la población beneficiaria se encuentra definido a través del proceso de selección de los integrantes de las cooperativas. Si bien el programa se encuentra destinado a toda “persona sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, ni jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”²¹, se lleva a cabo una selección de titulares que involucra tres etapas:

- a. La selección de los distritos en los cuales se implementará el programa
- b. Pre-selección de los candidatos
- c. Verificación de los criterios de elegibilidad

Selección de los distritos. La primera etapa de la focalización geográfica tuvo como objetivo asignar de manera equitativa la cantidad de puestos de trabajo disponibles (inicialmente 100.000) entre los Distritos del Gran Buenos Aires. Para ello, se aplicó el Distribuidor inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo. El Distribuidor se construyó en base a dos fuentes primordiales: la población de 18- 64 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el INDEC en 2001) y la Tasa de Desocupación del aglomerado “Partidos del Gran Buenos Aires” correspondiente al 2º Trimestre de 2009 (Encuesta

²⁰ Esta sección está construida en base a Díaz Langou, Gala, Forteza, Paula y Potenza Fernanda, *Los principales programas de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*, CIPPEC, Documento de Trabajo N°45, Julio 2010

²¹ Argentina Trabaja, Programa de Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Permanente de Hogares realizada por el INDEC). El porcentaje de puestos de trabajo asignados a cada distrito se calcula en base a tres componentes. El primero, distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, lo que corresponde a 278 cooperativistas por distrito. El segundo componente distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación a la proporción de población de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito respecto del mismo valor para el total de los distritos. El último componente distribuye el 40% de los puestos restantes en función de la incidencia de la población de 18-64 años en hogares con NBI dentro de cada uno de los distritos.

En una etapa ulterior de la focalización geográfica en los Distritos del Gran Buenos Aires, se llevó a cabo la distribución de 50.000 nuevos puestos. En esta ocasión, los criterios de distribución pusieron foco en la población vulnerable viviendo en villas y asentamientos, y en la capacidad de gestión de los entes ejecutores. Para el primero de estos componentes, que asigna un 80% de los puestos, se observa la incidencia de la población que vive en villas o que se encuentra en situación de déficit de infraestructura en base a estadísticas provenientes de estudios académicos e información del Ministerio de Desarrollo Social. Para el segundo, que distribuye el 20% restante de los puestos, se considera la capacidad logística y de gestión de los distritos en base a la instalación y efectividad logradas en la implementación del programa hasta el momento. Se observan, por ejemplo, la experiencia técnica y administrativa, los tiempos y procedimientos para contrataciones, compras, rendiciones, y los recursos de infraestructura disponibles.

En un segundo momento de la implementación del programa, se procuró ampliar el ámbito de aplicación geográfica para integrar nuevas regiones y provincias. Se construyó, entonces, un Distribuidor que cuenta con herramientas metodológicas para identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención, y para distribuir la cantidad de cooperativas y puestos de trabajo de manera equitativa entre las provincias relevadas (con un máximo de 100.000 puestos). Para la selección de regiones se consideró la incidencia de la población entre 18 y 64 años que habita en hogares con NBI en cada una de ellas, como indicador de nivel de pobreza estructural. Se obtuvo como resultado la necesidad de focalizar la intervención en las regiones de NEA, NOA y Cuyo (respectivamente 24,5, 23 y 12, 9% de la población observada). Para identificar a las provincias prioritarias dentro de cada región se construye un índice de alto riesgo socio-ocupacional de población de 18 a 64 años en base a la tasa de desocupación de la población entre 18 y 64 años de cada provincia, por una parte, y la relación entre la tasa de empleo del 4to trimestre de 2009 y la tasa promedio de ocupación del país para la misma población, por otra.

La distribución efectiva de los puestos dependió de una combinación del criterio socio-ocupacional de la población con las condiciones institucionales de la provincia en términos de capacidades logísticas y de gestión. Se observan la concurrencia entre los niveles de gobierno, los procesos de cooperación entre entidades territoriales para el sostenimiento de cooperativas, la capacidad de administración en términos de gestión eficiente y transparente y la existencia de un sistema de información sobre temas financieros, sociales, económico y logístico. Se consideró en particular los antecedentes en las experiencias de ejecución de los Centros Integradores Comunitarios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de las Pensiones No Contributivas, así como la implementación del Plan de abordaje Integral “Ahí”.

Pre-selección de los candidatos. Luego de esta primera focalización geográfica, se lleva a cabo una pre-selección de candidatos. En esta etapa se busca detectar a la población susceptible de

integrar el Programa mediante repertorios pre-existentes de alta vulnerabilidad social. Se utilizan los datos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mugica” y del Programa Familias del ministerio de Desarrollo Social, así como las bases de los gobiernos municipales. Se efectúan, también, derivaciones de otros programas cooperativos con foco en la población de alta vulnerabilidad. Asimismo, profesionales del Ministerio de Desarrollo Social llevan a cabo visitas y relevamientos en los barrios más críticos de cada distrito. Finalmente, se realizan charlas informativas sobre el Programa y el Registro de Efectores con el objetivo de atraer posibles interesados, de las que participan aproximadamente 300 personas.

Verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad. En última instancia, los candidatos son entrevistados individualmente por el personal del Ministerio de Desarrollo Social para verificar que se cumplan los criterios de elegibilidad. Los criterios son los siguientes:

- Domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa
- Pertener a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado
- No recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, nacional o provincial (es compatible con tarjeta o prestación alimentaria)
- No estar en actividad registrada como empleado, monotributista u otros, ni ser jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir seguro de desempleo.
- Estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.

Para verificar el cumplimiento de estos criterios, se exige la presentación del DNI, la inscripción en una planilla con información sobre la condición socio-económica familiar declarada y firmada por el postulante y la eventual certificación o declaración jurada de solicitud de baja en otro plan o programa social. Luego se efectúa el cruce de base de datos tributaria y social con el SINTyS y la AFIP. Para observar la inclusión en una cooperativa de trabajo convenida se recurre a los informes del INAES y a los anexos técnicos del convenio con el ente ejecutor. Este proceso puede repetirse en caso de que en alguna etapa de la organización de las cooperativas no se produzca una correspondencia en las nóminas de asociados o en los módulos asignados.

El mantenimiento en el programa requiere la asistencia diaria en los horarios de trabajo y capacitación. La asistencia será debidamente controlada por la municipalidad. Las reiteradas observancias darán lugar a la baja del titular y a la apertura automática de su puesto de trabajo para ser ocupado por otro candidato.

Abordaje. Las prestaciones del programa incluyen:

a) Una jornada laboral:

La jornada laboral es de 40 horas semanales de trabajo, dentro de las cuales cinco están reservadas para las capacitaciones. Se trabaja dentro del marco de cooperativas armadas en conjunto con el INAES. Las cooperativas están compuestas por 60 integrantes y cuatro capataces que se ocupan de la organización y la supervisión de las actividades. En algunos casos y bajo convenio, se incorpora también a un orientador social y a un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra). Las obras a realizar son de mediana y baja complejidad. Se busca el impacto directo en los barrios postergados mediante tareas de saneamiento, infraestructura urbana y comunitaria, mejoramiento de espacios verdes y mejoramiento habitacional y del hábitat. Se

proveen, a ese fin, elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros.

b) Un ingreso:

El ingreso de los cooperativistas es calculado en base a módulos básicos de trabajo elaborados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Los módulos son de 40 horas semanales; el 70 % de su costo se destina al ingreso de los cooperativistas, mientras que el 30% restante se consigna a gastos administrativos y materiales, herramientas e insumos para la ejecución de las obras. Los cooperativistas reciben sus ingresos mensuales mediante una cuenta bancaria personal en el Banco de la Nación Argentina tramitada por el Ministerio de Desarrollo Social. Se postula que la tarjeta magnética personal permite el cobro de los sueldos de manera transparente. El monto de los sueldos es de 1200 pesos para los cooperativistas y de 2400 pesos para los capataces. Los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que acceden a la jubilación y a la obra social a través del Monotributo Social. En condición de monotributistas sociales, los cooperativistas tienen acceso a la Asignación Universal por Hijo.

c) El acceso a capacitaciones

Las prestaciones incluyen, finalmente, un esquema de formación que abarca capacitaciones específicas y capacitaciones integrales. Las capacitaciones específicas se refieren a cursos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES y a una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador dictados por la UOCRA y el MTEySS de la Nación. También se fomenta la terminalidad educativa, por lo que interviene el Ministerio de Educación de la Nación. En la capacitación integral intervienen los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y algunas áreas del Gobierno Nacional. Aquí las temáticas se plantean en sintonía a las necesidades y problemáticas de cada barrio. Se abarcan los siguientes problemáticas: salud, educación, trabajo, juventud, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias. En las cooperativas en las que se haya establecido la presencia de un orientador, se ofrece también el apoyo diario a los trabajadores en las tareas de capacitación. Finalmente se trabaja con el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para fomentar el sentido de familia, la integración barrial y la recuperación de la cultura de trabajo.

En este sentido puede afirmarse que el abordaje del programa se centra en fomentar la capacitación y la inserción laboral de los titulares a través de los preceptos de la economía social.

Modalidades de gestión. Dentro de los principales objetivos del programa se encuentra el de “promover la participación activa de los actores locales” (Res. 3.182, Ministerio de Desarrollo Social). La Resolución establece como horizonte político el aspecto territorial en las políticas sociales. En esa dirección, gran parte de la gestión del Programa se encuentra descentralizada a nivel municipal y/o provincial. El Gobierno nacional se reserva la responsabilidad de financiar, capacitar y auditar.

La Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social el 6 de Agosto de 2009 describe la modalidad de ejecución del programa del siguiente modo: “Se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321 efectivizado desde el Ministerio de Desarrollo Social. Consistirá en transferencia de fondos para la adquisición de herramientas, materiales o servicios. Estos fondos podrán ser transferidos en forma directa a provincias, municipios o cooperativas

mientras que los fondos correspondientes a mano de obra serán transferidos directamente a la cooperativa de trabajo (Resolución INAES 3.026/06) o a los propios integrantes”.

El Programa de Ingreso Social con Trabajo se implementa, por consecuencia, mediante la firma de un Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los municipios. A través de este contrato, los municipios solicitan el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos y a la nómina de cooperativas que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Los fondos transferidos serán únicamente los correspondientes a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos. La compra de materiales puede ser efectuada por las municipalidades, a cuenta de las cooperativas, o directamente por las cooperativas. Puesto que los fondos tienen como destinatario final a las cooperativas, se considera que estos ingresan de forma transitoria por los municipios. Toman la forma de Fondos de Terceros por lo que las facturas son emitidas por cada cooperativa a favor de la municipalidad.

Entonces, las responsabilidades de la municipalidad son las siguientes:

- Hacer la selección de las obras
- Adquirir los materiales, herramientas y útiles necesarios a la ejecución de las obras, a cuenta de las cooperativas
- Llevar a cabo la supervisión técnica y económica de la ejecución de las obras
- Requerir mensualmente un informe de avance de obra a las cooperativas y remitirla a la Unidad Ejecutora
- Llevar a cabo el control diario de asistencia e informar al Ministerio las altas y bajas correspondientes a ese control (las planillas de concurrencia se imprimen en base a la base de datos del programa dispuesta en internet)
- Contratar seguros de responsabilidad relativos a los bienes y a las personas involucradas

A través de estas pautas, el Ministerio, no se responsabiliza por faltas a la observancia de los módulos y queda desvinculado de reclamos de las cooperativas o de sus integrantes. El Ministerio supervisa y controla el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades por convenio. Su incumplimiento acarrea la caducidad del subsidio. Asimismo articula la auditoría del Programa a partir de la Unidad de Auditoría interna del Ministerio, de la Sindicatura General de la Nación, de la Auditoría General de la Nación y de Universidades Nacionales.

Por su parte, el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires establece pautas de control sobre los convenios enmarcados en el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Se controla el cumplimiento de los convenios adscriptos entre el Ministerio de Desarrollo social y las municipalidades así como los adscriptos entre las municipalidades y las cooperativas. Para ello, dentro de cada departamento ejecutivo municipal, se interpreta como responsable a los siguientes funcionarios o equivalentes: Secretario de hacienda, Secretario de Obras y Servicios Públicos, Secretario de Acción Social, Contador Municipal, Tesorero, Jefe de Personal, Jefe de Compras, Jefe de Inventario y/o Jefe de Corralón de Materiales.

Espacios de coordinación existentes. En el marco de la implementación de este programa se plantean espacios, reglas y desafíos para la coordinación dentro de cada nivel de gobierno, entre

niveles de gobierno y, finalmente, con los actores sociales. A nivel nacional, en línea con el trabajo que se viene desarrollando en el Ministerio de Desarrollo Social, se plantea la articulación con los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía y Finanzas Públicas. (Res. N°3182, Ministerio de Desarrollo Social). Para ello, se han incorporado al esquema organizativo del Programa cinco coordinaciones específicas encargadas de lograr la articulación necesaria entre los Ministerios en las distintas etapas de la implementación

Entre el nivel nacional y los municipios (y/o Provincias según se proyecta para el consiguiente desarrollo de la implementación) de la coordinación se plantea a través de negociaciones particulares y descentralizadas. Si bien la división de responsabilidades está básicamente delineada en el diseño del Programa, la figura del Convenio de cooperación es la instancia institucional clave para comprender la dinámica que la articulación entre los niveles de gobierno tomará en cada caso.

El Ministerio apunta a “promover la participación activa de los actores locales, vinculando lo social a una política que no se escinde de lo económico y productivo”. (Res. N°3182, Ministerio de Desarrollo Social) En tanto uno de los objetivos del Programa es ayudar a las comunidades a organizarse socialmente, la articulación con los actores sociales conforma un pilar esencial de la intervención. A través de espacios y reglas informales, los movimientos sociales han participado de varias etapas del armado de las cooperativas. Esta instancia ha sido evaluada bajo distintos aspectos: se han hecho escuchar tanto perspectivas de articulación exitosa en términos de participación social y organización comunitaria, como denuncias de clientelismo, favoritismo a las organizaciones oficialistas y existencia de medios de presión política poco democráticos.

2.3.3. Proyectos Socio-productivos “Manos a la Obra”

Objetivos. El Programa “Manos a la Obra” tiene como objetivo central la promoción del desarrollo integral de las distintas localidades y regiones del país a través del impulso de proyectos productivos personales, familiares o asociativos que fomentan el autoempleo e incorporan a la economía bienes y servicios de buena calidad a precios justos.

Alcance. El Programa está destinado a las personas físicas o jurídicas que se presenten de modo individual o asociado y necesiten apoyo con un proyecto productivo que están llevando adelante o que se proponen iniciar, en el marco de la Economía Social.

En los casos en los que corresponda, se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social, lo que les permite emitir facturas, mejorar sus ventas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. Por otra parte, se fomenta la conformación de redes poniendo a los emprendedores en contacto con otras organizaciones de la Economía Social, para que puedan compartir sus experiencias y replicar sus logros.

Abordaje. El apoyo que ofrece esta iniciativa contempla dos posibilidades: por una parte, la financiación de maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales y, por otra, la asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento) para fortalecer y optimizar el funcionamiento de los proyectos.

Los proyectos socio-productivos pueden presentarse en el marco de distintas unidades económicas. Como se menciona en la información presente en la página web oficial del Ministerio de Desarrollo Social²², dependiendo de cuál de ellas se trate, variará el tipo de apoyo a recibir y los requisitos para su solicitud:

- **Talleres Familiares.** El apoyo está destinado a aquellos pequeños productores y/o emprendedores familiares que cuentan con los saberes necesarios para llevar adelante un emprendimiento productivo de forma responsable y sustentable pero que, luego de la crisis, quedaron desprovistos de insumos, herramientas o equipamiento para desarrollarlo. Los talleres familiares pueden ser centralizados (cuando reciben apoyo directo del Ministerio de Desarrollo Social) o descentralizados (en los casos en que el vínculo se establece con los Entes Ejecutores). En la mayoría de los casos, este instrumento funciona como puerta de acceso al abanico de herramientas de la Economía Social que el Ministerio propone a toda la comunidad.
- **Asociativos, Pre-cooperativos, Comerciales y Productivos Comunitarios.** Están dirigidos a grupos de hasta 5 integrantes que llevan adelante una actividad en conjunto y que requieren apoyo para la obtención de materia prima, herramientas, máquinas y adecuación de instalaciones para el desarrollo de su capacidad productiva y comercial.
- **Encadenamientos productivos.** Se trata de un grupo de unidades económicas que constituyen los eslabones de una cadena productiva (vertical u horizontal) y que requieren apoyo para trabajar integradamente y potenciar esfuerzos, sumando así valor agregado a los productos. La articulación debe impactar sobre la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo generados y sobre la sustentabilidad del proyecto.
- **Servicios de apoyo a la producción.** Consisten en emprendimientos complementarios que brindan servicios o proveen bienes a otros emprendimientos de la Economía Social y requieren apoyo para optimizar su capacidad productiva.
- **Empresas autogestionadas.** Se trata de empresas de bienes o servicios que han sido recuperadas o están en proceso de serlo y se encuentran bajo el control de sus trabajadores. Incluye también todo tipo de empresas cooperativas y mutuales. El apoyo consiste en acompañamiento, asistencia técnica legal y/o contable con el objetivo de aumentar los niveles de competitividad y de eficacia productiva.

Modalidades de gestión. La implementación del programa Manos a la Obra se realiza en conjunto con equipos municipales, gubernamentales y organizaciones sociales, quienes actúan como Entes Ejecutores. Es decir, presentan al Ministerio las propuestas de intervención, que pueden incluir uno o más proyectos, reciben los subsidios, adquieren y entregan los insumos y herramientas, realizan el seguimiento y rinden los fondos al Ministerio.

²² Página web del Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/socioproductivos/115>, consultada en julio de 2011.

2.3.4. Microcréditos / Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade”

Objetivos. El desarrollo de programas de microcrédito parte de considerar que la promoción y regulación de este sector constituye una herramienta para estimular el desarrollo integral de las personas y las familias, los grupos de escasos recursos y las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil. En particular, esta iniciativa tiene como objetivo principal financiar y promover emprendimientos productivos, comerciales o de servicios que se desarrollan en el marco de la Economía Social, mediante la implementación de microcréditos que brindan préstamos a un interés muy bajo o sin interés. Para alcanzar este objetivo es necesario promover y desarrollar el microcrédito y ponerlo a disposición de las personas que lo necesitan (quienes realizan actividades económicas en condiciones precarias). Por ello, es necesario promover la existencia de organismos (gubernamentales o no) que trabajen con el microcrédito, brindarles herramientas de fortalecimiento, capacitar recursos humanos, establecer un nivel de tasa de interés compatible con el desarrollo de los emprendimientos a los que está dirigido y disminuir el costo e incrementar el volumen de recursos disponibles. Todas estas acciones constituyen objetivos de este Programa.

Alcance. Está destinado a emprendedores individuales o asociados, que necesitan dinero para adquirir insumos, maquinaria o para hacer crecer sus emprendimientos productivos pero que, debido a su situación patrimonial, no reúnen las condiciones para acceder a créditos bancarios tradicionales. Tienen acceso al microcrédito del Programa los emprendimientos de la economía social que:

- Prioricen el trabajo familiar o asociativo
- Posean baja dotación de capital por puesto de trabajo; valorizando todos los activos necesario para desarrollar la actividad, con un máximo equivalente a 50 canastas básicas, esto es, a la fecha, aproximadamente 49.000 pesos por puesto de trabajo
- Se encuentren, por lo general, en un medio competitivo y enfrenten bajos niveles de reproducción del capital.

Por otro lado, se consideran Instituciones de Microcrédito a aquellas asociaciones sin fines de lucro, como ser asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social.

Abordaje. La intervención aplica una metodología de “garantías solidarias” (el acceso al microcrédito es respaldado por el valor de la palabra, la confianza mutua, la solidaridad entre los emprendedores y los resultados del proyecto) y el seguimiento-acompañamiento continuo al emprendedor por parte de promotores o asesores de crédito.

El emprendedor social es acompañado y asistido técnicamente por los organismos gubernamentales y las instituciones no gubernamentales involucradas, de modo que pueda sostener su actividad a lo largo del tiempo, expandirla y devolver el dinero prestado con el producto de los ingresos generados.

El monto máximo de microcrédito actualmente es de 11.760 pesos (equivale a 12 salarios mínimo, vital y móvil fijado por la ley), el que se obtiene no de una vez sino mediante un proceso

en el que la organización ejecutora otorga escalonadamente montos menores según las características de las unidades productivas y de la actividad que la misma desarrolla.

Los emprendimientos que pueden ser financiados son actividades de producción, consumo y comercialización que se encuentran funcionando y que se desenvuelven en condiciones de escasa disponibilidad de capital.

El destino del microcrédito es para capital de trabajo de las unidades económicas, esto es, insumos y herramientas.

Es importante aclarar, además, que a través de las instituciones que otorgan microcrédito se ofrece capacitación y asistencia técnica a los emprendedores.

Modalidades de gestión. La expansión a escala de los microcréditos se realiza a través de las organizaciones ejecutoras (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, entre otras) que toman contacto directo con los destinatarios del programa. Aquellos emprendedores que quieran comunicarse con alguna de ellas, deberán dirigirse a una de las organizaciones administradoras que se encuentran en todo el país. Éstas les indicarán qué organización ejecutora es la más adecuada para atender a sus necesidades, teniendo en cuenta la localización y el tipo de actividad que desarrollan. De esta manera, constituye un modelo de gestión asociada que combina la articulación pública-privada y la complementariedad de las acciones del Estado en sus diferentes jurisdicciones (Nación, provincia, municipio).

Los microcréditos son otorgados por las Organizaciones Ejecutoras (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, entre otras) las cuales están relacionadas a los Consorcios de Gestión Local y a las Redes de Gestión Asociada que constituyen una plataforma de gestión de los fondos en el territorio. Están excluidas las sociedades comerciales o con fines de lucro.

La tasa de interés anual efectiva es del 6 por ciento sobre saldos y corresponde a la tasa con la cual deben ser estimados los montos de devolución de los préstamos otorgados por las Organizaciones Ejecutoras con fondos de la Comisión.

No son necesarias garantías reales (hipotecas, prendas o recibos del sueldo) para acceder a un microcrédito. Las garantías utilizadas por las Organizaciones Ejecutoras son de tipo solidarias o de ayuda mutua. Las instituciones u organizaciones que desean adherirse al Programa Nacional de Promoción de Microcrédito deben contactarse con el Centro de Referencia provincial o a la Comisión Nacional de Microcrédito.

Espacios de coordinación existentes. El “Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” se enmarca en una estrategia integral de desarrollo productivo con inclusión social, que el Ministerio de Desarrollo Social lleva adelante a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

El Programa es administrado por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), integrada por distintas instituciones nacionales y cuenta con un Comité Asesor con representantes de todas las jurisdicciones territoriales donde desarrolla actividades.

El Estado trabaja articuladamente con un gran número de organizaciones sociales que administran los recursos financieros y brindan asistencia técnica al emprendedor.

La Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI) es el ámbito de aplicación de este programa. Está presidida por el coordinador general, quien está asistido por un Directorio integrado por ocho miembros de los siguientes organismos: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, MTEySS, Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Consejo Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas y una jurisdicción, cuya provincia hubiera adherido a la Ley 26.117. Esa Comisión desarrolla sus actividades en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, en tanto responsable del desenvolvimiento estratégico del Programa Nacional de Microcrédito (PNM). Desde el punto de vista operativo, el programa se ejecuta desde la Dirección Nacional de Microcrédito que depende de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Además, la Comisión cuenta con un Consejo Asesor que está constituido por un representante de los Ministerios de Desarrollo Social de cada una de las provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las instituciones de microcrédito, conforme lo determine la reglamentación, quienes ejercerán sus funciones "ad honorem". Entre sus funciones se destaca la de participar como nexo de comunicación entre la Comisión Nacional de Coordinación y las instituciones de microcrédito.

2.3.5. Monotributo Social²³

Objetivos: El monotributo social es una categoría tributaria permanente, cuyo objetivo principal consiste en facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. De esta manera, les reconoce la posibilidad de realizar actividades productivas, comerciales y de servicios de manera formal. Encuentra su origen a través de la Ley 25.865 del año 2003.

Alcance: Quienes pueden acceder a esta categoría son las personas que realizan una única actividad económica, los proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes y las cooperativas de Trabajo (y sus asociados). En todos los casos, las personas deben encontrarse en situación de vulnerabilidad social, sean desempleadas o desempeñándose en el sector informal.

Los proyectos productivos, para ser incluidos, deben presentar una facturación que no supere los 24.000 pesos anuales²⁴, es decir, que no generen ingresos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del monotributo general. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región.

²³ Para realizar esta sección se utilizó información presente en la página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, www.desarrollosocial.gob.ar.

²⁴ En el caso de un emprendimiento que, al principio, es beneficiario de esta categoría tributaria pero luego se desarrolla productivamente y supera ese límite de facturación, debe darse de baja del monotributo social, para pasar a pertenecer a las categorías tradicionales de AFIP.

En el caso de las cooperativas, deben presentar el certificado de inscripción al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el libro de asociados. Otro de los requisitos es que los cooperativistas o integrantes del proyecto no tengan más de una propiedad inmueble, ni tengan otro empleo o sean empleadores, y que su única actividad sea la que declaran cuando se inscriben como monotributistas sociales.

Es importante aclarar que, como menciona la Directora Nacional de Fomento del Monotributo social, Claudia Bernazza, el énfasis de esta propuesta se encuentra puesto en la incorporación y el apoyo especial a los jóvenes, y que no existen consignas específicas dirigidas a mayores.

Abordaje: Al estar inscripto en esta categoría, los monotributistas sociales, pagando un monto fijo mensual, tienen la posibilidad de emitir factura, de acceder a una obra social y al sistema previsional y ser proveedores del Estado por compra directa. En el caso del acceso a la cobertura médica, el mismo se alcanza de manera progresiva desde el primer mes (tanto para el titular como para cada integrante del grupo familiar que decida incorporar) dividido en tres niveles: uno desde el inicio de su adhesión al régimen, otro a partir de los tres meses y otro a partir de los seis meses. La cobertura del Plan Médico Obligatorio se alcanza en la segunda etapa.

El monto que debe pagar mensualmente quién se inscribe al monotributo social es el 50 por ciento del valor del componente social. Además el titular puede inscribir a su cónyuge y a sus hijos, para que tengan acceso a la cobertura médica a través del pago del mismo aporte que abona el titular, por cada uno de ellos. Se trata de programa con enfoque reparador ya que busca mejorar las condiciones de vida de sus destinatarios mediante la transferencia de ingresos (en este caso el Estado se hace cargo de una parte de los aportes sociales) y el acceso a servicios específicos (ya que le permite acceder a las cobertura médica).

Finalmente, es importante aclarar que mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad social y se cumplan con los requisitos correspondientes, el monotributista social no pierde el derecho a recibir la Asignación Universal por Hijo. Es decir, estas dos políticas no presentan incompatibilidades.

Modalidades de gestión: La inscripción a esta categoría tributaria se realiza en la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social a través del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y en los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se encuentran desplegados en el territorio nacional²⁵. A estas dependencias les corresponde evaluar las solicitudes que ingresan y realizar la inscripción en los casos en que corresponda.

²⁵ La Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social, depende a partir del año 2009 de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 1164-2009). Mediante ese mismo decreto, se transfiere la Dirección del Registro Nacional de Efectores del Desarrollo Local y la Economía Social a la órbita de la mencionada Dirección Nacional de Fomento del monotributo Social.

El Registro Nacional de Efectores, por su parte, es el organismo encargado de evaluar las condiciones en las que se encuentran las personas que solicitan la inscripción, verificando los datos a través de los diferentes sistemas de información (SINTYS, AFIP). Además, trabaja con redes y organizaciones de emprendedores fortaleciendo proyectos en marcha o impulsando nuevos.

Espacios de coordinación existentes: Los mencionados Centros de Referencia, donde es posible realizar la inscripción al monotributo social, están constituidos por equipos interdisciplinarios que articulan diversas líneas de acción del Ministerio para construir estrategias de desarrollo local junto a la comunidad de manera integral. Su forma de trabajo busca articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organismos de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales. A su vez, las distintas áreas técnico-administrativas del Ministerio apoyan a los distintos Centros de Referencia en el momento de diseñar las estrategias que hagan más fácil la implementación de esas políticas sociales integrales en el territorio.

2.3.6. Pensiones no contributivas

Objetivos. Las pensiones no-contributivas tienen como objetivo “promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento”²⁶.

Alcance: Existen tres tipos de pensiones comprendidas por el programa que se destinan a poblaciones diferentes:

1. Pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de 7 o más hijos. Se trata de un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo. Las pensiones a la vejez se otorgan a personas mayores de 70 años que debido a un recorrido laboral errático o informal se encuentran en situación de vulnerabilidad social y privadas del amparo previsional, mientras que las que son por invalidez están dirigidas a quienes presenten un 76 por ciento o más de invalidez o discapacidad. Las destinadas a madres de 7 o más hijos contemplan a quienes sean o hayan sido madres de 7 o más hijos nacidos vivos, biológicos o adoptivos.
2. Pensiones graciables. Son aquellas que se otorgan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 13.337 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación. La función de la Comisión Nacional de Pensiones en este caso, consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley de otorgamiento y su posterior liquidación.

²⁶ Página web del Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/161>, consultada en junio de 2011.

3. Las Pensiones por Leyes Especiales. Abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nóbel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas; Pioneros de la Antártida; Precursores de la Aeronáutica y Primera Conscripción Argentina (Cura Malal).

Abordaje. En todos los casos, los titulares de este derecho cuentan con cobertura médica integral administrada por el Programa Federal de Salud (PROFE) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. La única pensión en la que se abona salario es la Pensión por Invalidez.

La prestación promedio en marzo de 2010 era de \$640, posteriormente hubo un aumento de 16,9% en septiembre de 2010 y 17,3% en marzo de 2011 por la movilidad jubilatoria, en función de lo cual en la actualidad alcanzan los \$876. Calculándole a ese monto el aumento previsto para septiembre 2011 del 16,82%, el monto de las PNC alcanzaría los **\$1.023**.

Modalidades de gestión. Las pensiones no-contributivas son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social y sus agencias en el territorio. Se realizan periódicamente operativos de asesoramiento y gestión de pensiones en todo el país a través de la Comisión Nacional de Pensiones en el Territorio, que trabaja en Centros de Atención Local (CALs), Centros de Referencia y en el Tren de Desarrollo Social y Sanitario²⁷. La Comisión Nacional de Pensiones es un organismo descentralizado creado mediante el Decreto N° 1455/96 a partir de la transferencia desde el ANSeS al Ministerio de Desarrollo Social de las funciones de recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes de Pensiones No Contributivas y por Leyes Especiales, así como la evaluación y liquidación de Pensiones Graciables.

Los trámites de gestión de pensiones pueden iniciarse en los Centros de Referencia de todo el país o en las delegaciones territoriales de la Comisión Nacional de Pensiones. Además, se trabaja articuladamente con los gobiernos provinciales y municipales, que despliegan espacios complementarios de atención y asesoramiento.

²⁷ El Tren de Desarrollo Social y Sanitario consiste en una iniciativa conjunta del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud con el objetivo de el acceso a políticas de Estado, mediante una formación de ocho vagones que cuenta con consultorios preparados para la atención primaria de la salud y el asesoramiento en políticas sociales. Su recorrido prioriza pequeños territorios, parajes y localidades cuyas comunidades ven dificultadas sus posibilidades de desarrollo por encontrarse aisladas o alejadas de centros urbanos. En la página web del Ministerio de Desarrollo Social nacional (www.desarrollosocial.gob.ar), consultada en julio 2011.

3. Políticas y programas destinados a la población desempleada e informal mayor de 45 años en la Ciudad de Buenos Aires

En la presente sección se introducen las principales intervenciones del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para atender la situación de vulnerabilidad socio-laboral de los trabajadores mayores de 45 años. Estas intervenciones incluyen a planes y programas del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Desarrollo Económico y del Ministerio de Educación.

Al igual que en la sección anterior, para cada uno de los programas se presentan sus objetivos, su alcance (universo cubierto y prestaciones), los abordajes utilizados, y sus modalidades de gestión. También repitiendo el anterior esquema, antes de avanzar sobre la descripción de los programas, se analizará el entramado institucional con el que cuenta cada ministerio para su implementación haciendo hincapié especialmente en aquellas agencias nacionales desplegadas en el territorio nacional con las que cada ministerio cuenta para el aterrizaje territorial de sus programas y políticas²⁸.

3.1. Ministerio de Desarrollo Social

3.1.1 Organización Institucional

El ministerio de Desarrollo Social, organismo dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tiene como objetivo primordial, según se establece en el art. 22 de la Ley N° 2506 de la Ciudad: diseñar e implementar políticas, planes y programas para la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general, integrando otros organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil, así como promover la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los habitantes en el marco del respeto por la diversidad, impulsando el desarrollo social equilibrado en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este marco, diseña e implementa políticas, planes y programas de promoción y desarrollo social destinados a la población en situación de vulnerabilidad social, fomenta la actividad de cooperativas y mutuales y microemprendimientos, diseñar e implementa políticas referidas a la tercera edad, la juventud, la niñez y de género, de fomento del deporte y coordina con el Ministerio de Desarrollo Urbano el diseño y las políticas, planes y programas que promuevan la reducción del déficit habitacional.

En cuanto a su organización institucional, cuenta con tres subsecretarías: de Tercera Edad, de Promoción Social y de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. En particular, es importante analizar las características de esta última Subsecretaría, ya que es en el marco de la misma que se desarrollan los programas analizados en los siguientes apartados. El objetivo principal de la misma consiste en coordinar políticas públicas relacionadas con la contención e integración de los sectores más postergados de la sociedad. Busca fortalecer los hogares en tres aspectos esenciales:

²⁸ La información necesaria para la realización de las distintas secciones proviene de la página web oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, www.buenosaires.gob.ar, consultada entre julio y agosto de 2011, así como de entrevistas realizadas.

alimentación, vivienda y trabajo. Estas temáticas se abordan a través de tres ejes estratégicos: asistencia directa e inmediata en situaciones de emergencia habitacional, social y de otras naturalezas por medio de la Dirección General de Asistencia Inmediata, apoyo al consumo alimentario de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza e indigencia mediante el Programa “Con todo Derecho” de la Dirección General de Ciudadanía Porteña y la reincorporación de sectores marginados al mercado laboral, capacitándolos y promoviendo emprendimientos productivos sustentables, por intermedio de la Dirección General de Economía Social. En este caso, analizaremos los programas desarrollados por esta última Dirección General cuya función es brindar orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo, formación y capacitación laboral, y apoyo económico, financiero y técnico para el desarrollo de unidades productivas. Su objetivo consiste en desarrollar al máximo las capacidades de las personas para que juntas puedan reinsertarse en el mercado de trabajo y, de ese modo, mejorar sus condiciones de vida.

En cuanto al despliegue territorial que realiza este Ministerio, es necesario mencionar los Servicios Zonales Dirección General de Servicios Sociales Zonales, administrados desde la Dirección General de Servicios Zonales cuya función principal consiste en atender la demanda social a nivel local, de manera eficaz e integral, articulando y coordinando recursos y programas del Ministerio de Desarrollo Social, otras áreas de gobierno y organizaciones no gubernamentales. También promueve la participación ciudadana y producen informes de diagnóstico sociocomunitario a partir de la actualización periódica de los estudios de zona.

El programa cuenta con efectores descentralizados: hay 16 Servicios Sociales Zonales distribuidos en todo el ámbito de la Ciudad según la división comunal, que “representan un nexo directo entre el Ministerio de Desarrollo Social y los vecinos”²⁹. Estos Servicios operan con un sistema de gestión denominado Ventanilla Única Social a partir del cual se descentraliza la ejecución de gran parte de los programas del MDS, en busca de simplificar la tramitación de beneficios y la resolución de procesos burocráticos. Para ello, los equipos profesionales realizan la atención personalizada y el diagnóstico que permite derivar a quien solicita asistencia al programa pertinente o asignar el recurso necesario.

3.1.2. Dirección General de Economía Social

3.1.2.1 Programa FIT (Formación e Inclusión para el Trabajo):

Objetivo. El programa tiene como objetivo principal la inclusión socio-laboral de las personas en situación de pobreza y con problemáticas de empleo.

Alcance: Se encuentra destinado a personas mayores de 18 años, en situación de pobreza, de desempleo, de ocupación informal o de subocupación formal que no se encuentren recibiendo

²⁹ Página web del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/servicio_sociales_zonales/?menu_id=23357), consultada en agosto de 2011.

beneficios similares, sean estos nacionales, provinciales, municipales u otorgados por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y que sean residentes de esta Ciudad hace al menos dos años. Existen dos instancias de inscripción anuales y el trámite es personal.

Abordaje: Para cumplir con los objetivos del programa se ofrece orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo por medio, principalmente, de la capacitación en oficios que permita potenciar las capacidades de cada titular, fortaleciendo y resinificando conocimientos previos. Para ello, cuenta con dos instancias complementarias y obligatorias. Por un lado, los espacios de formación y capacitación laboral, con una frecuencia semanal, que se desarrollan de acuerdo tanto al perfil, conocimientos y aptitudes de cada persona, como a la demanda del mercado de trabajo. Por el otro lado, el espacio de talleres de tutorías, con una frecuencia quincenal o mensual, que brinda capacitación y formación para la búsqueda laboral a través de la reflexión grupal en torno a las características del mercado actual, y sus diferentes formas de inserción. Busca que el titular revalorice sus capacidades y sus posibilidades de desempeñarse en el mercado laboral. A los participantes de estos cursos y talleres se les otorgarán mensualmente una beca en concepto de apoyo económico no remunerativo, siempre y cuando cumplan con la asistencia prevista.

A partir de enero de 2009, se establece la Actividad Especial de Asistencia a Personas Integrantes de Emprendimientos Productivos de Contención Social, que incorpora a las personas que hasta la fecha se encontraban incluidas en los talleres de tutorías del FIT, manteniendo el importe mensual fijo (245 pesos) que las mismas percibían en carácter de beca³⁰ (Resolución 1832/MDSGC/08).

El Programa ofrece, además, apoyo técnico y económico/financiero (subsidio o microcrédito para la compra de maquinarias, herramientas) a Unidades Productivas de la Ciudad de Buenos Aires. También cuenta con una Operatoria de Microcréditos que brinda asistencia económica a Organizaciones de la Sociedad Civil que, funcionando sin fines de lucro y con probada trayectoria como Instituciones de Micro-finanzas, posean y/o quieran crear un sistema de microcréditos dirigido a actores de la economía social que por diversos motivos no califiquen para recibir financiamiento bancario tradicional (Resolución 1419/MDSGC/09). Los microcréditos tienen un monto mínimo de 300 pesos y uno máximo de 6.000 pesos y serán destinados a unidades productivas individuales, colectivas o asociativas integradas por personas mayores a 18 años que cumplan con los mencionados requisitos para calificar como titulares del FIT.

Consiste en un programa que combina un enfoque preventivo de promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación y de concientizar sobre las posibilidades de discriminación, con un enfoque reparador que busca mejorar las condiciones de vida de los empleados mediante la transferencia de ingresos (aunque como contraparte de su asistencia a cursos de formación y capacitación).

³⁰ Los titulares del FIT reciben, en carácter de beca, un apoyo económico no remunerativo de forma mensual. Su monto queda establecido en la Resolución 1136/088 del Ministerio de Desarrollo Social en un 25% del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Modalidad de gestión: El decreto de creación del programa (Decreto N°578/08) establece que corresponde al Ministro de Desarrollo Social la reglamentación del mismo y la facultad de suscribir los acuerdos que fueran necesarios para su implementación, siendo este Ministerio la autoridad de aplicación. A su vez, la Dirección General de Economía Social constituye la autoridad de ejecución del programa y está facultada, junto a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, a dictar los actos administrativos reglamentarios y complementarios a la reglamentación del FIT establecida mediante la resolución 1136/08 del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas dos instituciones están facultadas, además, a suscribir los instrumentos necesarios para la concreción del programa aunque los convenios con las instituciones capacitadoras quedan a cargo del Ministro de Desarrollo Social. El caso particular de la Operatoria de Microcréditos es la autoridad de ejecución quién reconoce las Instituciones de Microfinanzas que pueden formar parte de la mencionada Operatoria de Microcréditos pero es la autoridad de aplicación, el Ministerio de Desarrollo Social quién suscribe los convenciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

3.1.2.2. Programa municipal de microempresas (PROMUDEMI, créditos a tasa 0):

Objetivos: El Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI) cuenta ya con varios años de funcionamiento. Fue creado en diciembre de 1990 a través de la ordenanza N°44827/CD/90 con el objetivo de consolidar o generar microempresas rentables y permanentes en el tiempo que impacten en los sectores industriales, comerciales o de servicio de la ciudad.

Alcance: Los destinatarios son emprendimientos que pueden ser nuevos o en marcha, de carácter unipersonal, asociativo o cooperativo y que deben desarrollar actividades productivas y/o de servicios de apoyo a la producción. El crédito no podrá destinarse al pago de sueltos, retiros personales ni deudas contraídas anteriormente y su plazo de amortización se determina según la rentabilidad y el grado de desarrollo del emprendimiento.

Abordaje: Se trata del otorgamiento de créditos a tasa 0 destinados a financiar la adquisición de maquinarias, instalaciones, herramientas u otros insumos necesarios para el fortalecimiento de unidades productivas que desarrollen sus actividades en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o para la mejora de los procesos y calidad de sus productos. Brinda además asistencia técnica que, junto a la financiera, constarán de una asistencia en la gestión, en la comercialización, en los aspectos legales y contables, además del aporte financiero.

Modalidad de gestión: En el momento de su creación la Autoridad de Aplicación del PROMUDEMI era la Subsecretaría de Producción que dependía de la Dirección General de Empleo. En cuanto tal, debía brindar asistencia técnica a los titulares y realizar el seguimiento necesario. Esta designación sufre varias modificaciones, hasta ser incluido en la Dirección General de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social mediante el Decreto 2075/07 que establece la actual estructura orgánica funcional de Ministerios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta dirección general debe realizar las acciones administrativas y técnicas, dictar normas complementarias e interpretativas y, en casos de morosidad realizar un análisis pormenorizado de

cada caso para establecer puntualmente cada situación y determinar, el mérito y la conveniencia de la Administración de entablar demanda judicial destinada a la recuperación de la deuda. Para el desarrollo del programa se crea un fondo rotatorio constituido en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y un Consejo Directivo del Fondo Rotatorio que analiza las solicitudes de créditos presentadas y las aprueba o no, exceptuando al banco de la elección de los titulares. Este Consejo está conformado por dos personas, de formación técnica.

3.1.3. Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

3.1.3.1. Responsabilidad Social Empresaria – Centros de inclusión digital:

Objetivo: El Programa de Responsabilidad Social Empresaria se crea en mayo de 2009 mediante el decreto 388/GCABA/09. Su objetivo principal consiste en promover políticas públicas, tendientes a articular relaciones entre el sector privado empresario y los diversos actores de la sociedad civil que participan en forma activa y comprometida en la búsqueda y construcción de soluciones integrales y equitativas a los desequilibrios actuales, protegiendo en forma especial a los sectores más vulnerables de la población, con el propósito de alcanzar el bien común crear (Decreto 388/GCABA/09). Busca consolidar un espacio de articulación entre las empresas y/o las organizaciones que las nuclean, las áreas de Gobierno que trabajan en temas sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), a través del desarrollo de canales que faciliten la cooperación mutua.

Entre sus objetivos más específicos encontramos: la promoción de un trabajo conjunto entre los mencionados actores, articulando las necesidades de cada uno de ellos, la promoción de la responsabilidad social empresaria como una herramienta de articulación entre los actores interesados en temas sociales, la creación de espacios de reflexión sobre estos temas y la promoción del voluntariado corporativo como un mecanismo de motivación social entre las empresas.

Alcance: Los titulares de este programa son las Organizaciones de la Sociedad Civil y la población en situación de vulnerabilidad (Decreto 388/GCABA/09). Para participar de este programa las empresas deben acreditar transparencia en la gestión y demostrar que son socialmente responsables en la misma.

Abordaje: Se trata del desarrollo de acciones de formación, de capacitación, de colaboración y de articulación entre estos actores con el objetivo de promocionar y difundir las prácticas de la responsabilidad social empresaria. Los tipos de proyectos llevados a cabo incluyen, entre otros, iniciativas de inclusión laboral, de inclusión digital, de voluntariado cooperativo, de inversión social por parte de las empresas y de capacitación a poblaciones vulnerables social y económicamente. En particular, los Centros de Inclusión Digital tiene como objetivo reducir la brecha digital en la Ciudad, especialmente en aquellas poblaciones de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, menos favorecidas al acceso de las denominadas TICs. Actualmente están funcionando 14 Centros de Inclusión Digital (CID) en distintos efectores, en los cuales se realizan más de 600 talleres al año, con aproximadamente 500 titulares por semana, contando con el apoyo y la participación de empresas como Telefónica, Microsoft, Telecom y Globant.

A través de todos los proyectos mencionados, el Programa ofrece servicios de articulación entre las necesidades sociales y la motivación de inversión social de las empresas, de formación en temas de responsabilidad social empresaria a OSC, empresas, áreas de Gobierno y población general, de capacitación a empresas en problemáticas sociales y voluntariado corporativo y a OSC en temas de gestión organizacional y apoyo en la atención de las problemáticas sociales y de colaboración en la gestión de programas del Ministerio de Desarrollo Social. Constituye, por lo tanto, un programa con enfoque preventivo ya que busca concientizar a empleados y empleadores y, en este caso, difundir los valores de un comportamiento socialmente responsable.

Modalidad de gestión: Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social el dictado de las normas necesarias para la implementación del Programa Responsabilidad Social Empresaria, así como para suscribir los acuerdos que se celebren en el marco de dicho Programa con facultades para subdelegar y designar al funcionario que asuma la titularidad de la coordinación del programa que será desempeñado ad-honorem. La Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, por su parte, es la encargada de impulsar, con las empresas y OSC que participen del programa, la celebración de acuerdos tendientes a complementar y potenciar los esfuerzos de cada uno de estos sectores. También deberá confeccionar registros de las empresas y OSC y construir indicadores que acrediten tal condición³¹.

3.2. Ministerio de Desarrollo Económico

3.2.1 Organización Institucional

El Área de Desarrollo Económico es un organismo dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sus principales objetivos quedan delimitados por la Ley N° 2506: elaborar políticas e instrumentar proyectos y programas orientados al desarrollo, promoción y fomento de las actividades comerciales, industriales y de servicios con énfasis en la generación de empleo y en la promoción de pequeñas y medianas empresas. En especial, debe promover el desarrollo sostenible de las áreas postergadas de la ciudad. Para cumplir con estos objetivos, está encargado de coordinar y establecer relaciones con otras áreas del gobierno y con otras ciudades del mundo, de ejercer el poder de policía laboral y garantizar los derechos de consumidores y usuarios, de fomentar y desarrollar programas de innovación tecnológica y de diseñar e implementar las políticas y acciones tendientes a fomentar las industrias culturales.

En cuanto a su organización institucional, cuenta con múltiples secretarías y direcciones generales³². Entre ellas, es importante destacar la Dirección General de Empleo (dependiente de la

³¹ En noviembre de 2009 el Programa se extiende a las Cadenas de Valor Porteñas (Decreto 1037/GCABA/09) para mejorar su competitividad global y propiciar la difusión de conductas social y ambientalmente responsables al interior de las mismas. Será la Subsecretaría de Desarrollo Económico, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, la Autoridad de Aplicación de este Programa. Estará encargada de reglamentar su funcionamiento y dictar las normas necesarias para su implementación. A su vez, en junio de 2010 se crea el Área de Responsabilidad Social Empresaria en el ámbito de la Subsecretaría de Trabajo mediante la resolución 4214/GCABA/SSTR/10)

³² Las subsecretarías de: Inversiones, Desarrollo Económico, Trabajo, y Deporte. De la primera depende la Dirección General de Promoción de Inversiones, de la segunda la de Fomento a la Producción e Innovación

subsecretaría de Trabajo), bajo cuya órbita se desarrolla el Régimen Especial de Empleo para personas desocupadas mayores a 45 años que se analiza en el siguiente apartado. Esta dirección tiene la responsabilidad de definir, impulsar, coordinar e instrumentar planes, programas, proyectos y acciones orientadas a la promoción del empleo, recalificación y readaptación profesional de los trabajadores tendientes a facilitar su inserción y la generación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello, debe promover un marco adecuado de relaciones laborales e implementar políticas de empleo buscando incorporar, en especial, a los colectivos de difícil inserción al empleo formal. Además, monitorea el Programa Jefes de Hogar con el objetivo de asegurar la protección integral de la familia, garantizar la concurrencia escolar de los hijos, el control de su salud, su incorporación a la educación formal y su participación en cursos de capacitación que le faciliten su futura reinserción laboral.

En lo que se refiere al despliegue territorial que realiza el Ministerio en la Ciudad, es importante mencionar las Oficinas de Intermediación Laboral, dependientes de la Subsecretaría de Trabajo. Su objetivo principal consiste en promover la incorporación de los desocupados al mercado laboral local mediante la difusión de información, asesoramiento y asistencia técnica, tanto a trabajadores, desocupados y emprendedores como a empresarios que demandan personal en la búsqueda de alcanzar una eficaz adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo.

Actualmente existen 18 oficinas de intermediación laboral, que funcionan en distintos Centros de Gestión y Participación Comunitaria de la Ciudad de Buenos Aires y que desarrollan diversas tareas: registro de los postulantes en una Base de Datos, análisis del perfil laboral de desocupados buscadores de empleo, registro de sus datos personales, experiencia profesional, formación académica, intereses, preferencias y habilidades, derivación a instancias de terminalidad educativa y formación profesional, atención personalizada a los titulares del Programa Jefes de Hogar, entrevista a directivos de empresas, instituciones y organismos con necesidades de personal, selección del personal de acuerdo al perfil requerido por la empresa o institución y derivación a programas de empleo local o nacional. También, cómo será desarrollado más exhaustivamente en el siguiente apartado, participa en el Régimen Especial de Empleo para personas desocupadas mayores de 45 confeccionando las historias laborales de los destinatarios del régimen y conectando la oferta y la demanda de empleo. En todos los casos, prima la atención personalizada mediante entrevistas y en coordinación con otros programas de la Dirección General.

3.2.2. Dirección General de Empleo

3.2.2.1. Régimen especial de empleo para personas desocupadas mayores de 45 años:

Objetivo: El régimen especial de empleo para personas desocupadas mayores de 45 años fue puesto en marcha mediante la sanción de la Ley de Empleo Adulto (Nº 2352), el 23 de Julio de 2007,

Tecnológica, de la tercera las de Empleo y Protección del Trabajo y de la cuarta las de Infraestructura y Administración y la de Deporte Social y Desarrollo Deportivo. Además, cuenta con las Direcciones Generales de Concesiones, Comercio Exterior, Legal y Técnica, Administración y Bienes e Industrias Creativas que dependen directamente del Ministerio, así como con una Dirección General de Gestión de Inversiones y una Unidad de Auditoría Interna.

y reglamentado por Decreto (N° 1714), el 26 de noviembre de 2007. La puesta en funcionamiento efectiva del mismo data del 1 de julio de 2008 a partir de la resolución 2593 de la Subsecretaría de Trabajo. Su objetivo consiste en facilitar la reinserción laboral de los hombres y mujeres mayores de 45 años.

Alcance: El régimen es aplicable a los trabajadores desempleados mayores de 45 años, que residan en la Ciudad de Buenos Aires como mínimo hace dos años y no perciban jubilación, pensión o ayuda económica o capacitación de otro programa de empleo estatal, sea nacional o de la ciudad. Las empresas que quieran participar del mismo deben inscribirse en el Registro Único de Empleo (Ley 1.901), cumplir con las obligaciones del Sistema Único de la Seguridad Social, no acreditar deudas con el gobierno nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no haber realizado despidos masivos sin causa justa durante el año anterior y contar con al menos un año de antigüedad.

Abordaje: Este programa otorga un beneficio a las micro, pequeñas y medianas empresas, radicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que contraten trabajadores mayores de 45 años. Este beneficio consiste en un subsidio, por un lapso anual, del 15% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (pudiendo ascender a un 30% con el acuerdo de la Autoridad de Aplicación) a las mencionadas empresas. En el caso de que las personas contratadas sufran de alguna discapacidad, el subsidio para las empresas aumenta. En este caso, puede ascender hasta un 50%. El límite de contratación es de 10 trabajadores, siempre y cuando esta cifra no supere el 50% del personal. Es importante destacar que el régimen entiende por reinserción laboral la contratación por tiempo indeterminado computable a jornada completa. De esta manera, constituye un programa de enfoque preventivo ya que busca promover la empleabilidad de este conjunto de trabajadores, a través del otorgamiento del mencionado subsidio a las empresas que los contraten.

Modalidad de gestión: El decreto 1714/07 designa como autoridad de aplicación a la subsecretaría de Trabajo, Empleo y Formación Profesional, hoy Secretaría de Trabajo, y establece como Unidad Ejecutora a la Dirección General de Empleo cuya función en cuanto tal consiste en cumplir con los lineamientos generales impartidos por la autoridad de aplicación, difundir el régimen a través de los medios de comunicación y designar a las tres personas encargadas de la ejecución y puesta en marcha del régimen. La mencionada autoridad de aplicación, por su parte, tiene a su cargo la reglamentación del procedimiento de inscripción al régimen y la solicitud de la documentación necesaria para acreditar los requisitos exigidos. Además, debe establecer períodos de inscripción y cupos para cada ejercicio y determinar el organismo encargado de la administración y fiscalización del régimen. A su vez, las Oficinas de Intermediación Laboral, dependientes de la Dirección General de Empleo, funcionan conectando la oferta y demanda de empleo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo aquella Dirección General quién administra esa red y la información de las personas destinatarias y de los actores del sector productivo que las empleen. En estas Oficinas, además, se confeccionarán las historias laborales de los destinatarios de este régimen (la oficina en la cual se realice dependerá del domicilio del destinatario).

El régimen especial de empleo ha experimentado algunas modificaciones desde el cambio de gestión a cargo de la Secretaría de Trabajo, que tuvo lugar en Noviembre de 2010. En primer lugar, se estableció una modalidad de trabajo más personalizado en relación a los titulares. Comienza a intervenir en el núcleo familiar para enfrentar a la problemática del desempleo desde una

perspectiva integral. También se trabaja más estrechamente con organizaciones sociales y sindicatos. En fin, se pone un mayor énfasis en mejorar los canales de comunicación con las empresas, para que los beneficios del subsidio sean claros y accesibles para todos. En segundo lugar, se acordó postergar la entrega del incentivo para luego de los tres meses de prueba reglamentarios después de los cuáles el contrato de trabajo se formaliza completamente. De este modo, se buscó frenar la tendencia de los empresarios a aprovechar el subsidio en una sucesión de períodos cortos sin crear, por lo tanto, puestos de trabajo estables.

Coordinación intersectorial: Para la implementación del régimen, la Dirección General de Empleo establece una coordinación institucional con otros sectores de la administración pública de la ciudad. En primer lugar se trabaja con los centros de formación profesional del Área de Educación para elaborar una oferta de capacitaciones destinadas a la población beneficiaria³³. Asimismo, se articula con la Dirección de Economía Social del Área de Desarrollo Social. Esta línea de trabajo se lleva a cabo en los territorios más aislados y con población más vulnerable, como es el caso del Barrio Los Piletones donde prioriza la promoción de los pequeños emprendedores en consonancia con la inserción laboral de los titulares. Finalmente, el equipo que administra el régimen se inserta en una lógica de cooperación más amplia inaugurada por la Secretaría en su conjunto. Esta se basa en la articulación con la Dirección de la Mujer y con la Secretaría de Derechos Humanos para la derivación de los casos identificados de violencia de género y de víctimas de Cromañón respectivamente.

3.3. Ministerio de Educación

3.3.1 Organización institucional

El Ministerio de Educación, organismo dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tiene como objetivo principal, según lo establecido en el art.20 de la Ley N° 2506 de la Ciudad, diseñar, promover, implementar y evaluar las políticas y programas educativos que conformen un sistema educativo único e integrado a fin de contribuir al desarrollo individual y social. Para ello, debe administrar el sistema de educación, asegurando la educación pública estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades así como definir políticas de articulación con el nivel de educación superior universitaria, estatal y privada.

En cuanto a su organización institucional es importante destacar dos Direcciones, en el marco de las cuales se realizan los programas analizados a continuación. En primer lugar, la Dirección Operativa Educación y Trabajo cuyo objetivo principal consiste en “dignificar a las personas y mejorar su calidad de vida a través la educación y el trabajo”³⁴, a través del desarrollo de los

³³ Las capacitaciones son de carácter voluntario y no se encuentran subsidiadas (se otorga un monto para viáticos, en el caso de que esta necesidad se encuentre debidamente justificada). Estas consisten en talleres de fortalecimiento de las capacidades individuales para la inserción laboral, con un énfasis especial en el desarrollo de la motivación a la formación y a la búsqueda activa de empleo

³⁴ Página web del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/doet/institucional.php>, consultada en agosto de 2011.

saberes y competencias necesarias para que las personas logren, equitativamente, obtener y mantener un trabajo digno. Más específicamente, sus objetivos son:

- Incrementar las posibilidades de empleabilidad de la persona, a través del desarrollo de saberes y competencias laborales.
- Desarrollar instancias para la integración de las personas a la sociedad.
- Integrar enseñanzas académicas con conocimientos del trabajo y la producción.
- Mejorar las condiciones de inserción laboral y la inclusión educativa de los jóvenes.

En segundo lugar, la Dirección del Área de Educación del Adulto ofrece una alternativa para completar los estudios primarios, a partir de los 14 años, y secundarios a partir de los 18 y también brindan formación profesional con salida laboral.

3.3.1. Dirección Operativa Educación y Trabajo

3.3.1.1. Proyectos de formación profesional:

Objetivo: Este Programa es creado en febrero de 1999 a través del Decreto N°238/CGABA/99 que define como su objetivo central el posibilitar la vinculación de la educación con el sistema productivo, articulando servicios destinados a favorecer y concretar la realización de cursos y actividades de capacitación para el empleo y perfeccionamiento laboral. Busca mejorar la empleabilidad de las personas social y económicamente vulnerables, en respuesta a las competencias personales y a las demandas del mercado de trabajo.

Alcance: Los destinatarios del programa son aquellas personas social y económicamente vulnerables.

Abordaje: Para cumplir con los mencionados objetivos, en los Centros de Formación Profesional se dictan cursos de formación, actualización y especialización en la búsqueda de desarrollar competencias laborales que respondan a la demanda del mundo laboral. Los cursos están orientados a oficios (construcción, automotores, energía, gráficos, plásticos, textil e indumentaria), servicios (administración y gestión, informática, estética, gastronomía, hotelería, turismo, idiomas y medios de comunicación) y focalizados en la inclusión social (alfabetización digital, artesanías y construcciones) destinados a personas en situación de vulnerabilidad social. El Programa cuenta con cupos limitados de exención de pago de arancel para los cursos, por lo que los titulares serán seleccionados contemplando su situación socioeconómica y nivel de conocimiento y experiencia en el área para la cual solicita la ayuda.

Actualmente, se encuentran habilitados 33 centros de formación profesional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ofrecen cursos en los turnos de mañana, tarde y noche. La duración (cuatrimestral o anual) y la frecuencia de clases varía según la especialidad y la inscripción a los mismos se realiza en el centro elegido. Se trata de un Programa con enfoque

preventivo ya que su objetivo primordial consiste en promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación

Modalidad de gestión: El mencionado decreto de creación establece que la Secretaría de Educación será la Autoridad de Aplicación del mismo y, en cuanto tal, está facultada a celebrar Acuerdos de Cooperación con las personas públicas no estatales y privadas que acrediten idoneidad e interés en la concreción de este programa. Mediante el Decreto 472/10 de junio de 2010 se crea la Dirección Operativa de Educación y Trabajo, quedando este Programa bajo su órbita y teniendo la mencionada dirección la responsabilidad de planificar, desarrollar y evaluar acciones de Formación Profesional. En noviembre de ese mismo año, mediante la resolución 6559/GCABA/MEGC/10, el Ministerio de Educación aprueba el Reglamento Orgánico del Programa de Proyectos de Formación Profesional y de los Centros de Formación Profesional.

3.3.1.2. Educación no formal:

Objetivos: Se propone desarrollar instancias de integración social y formar a las personas para desempeñarse en el mundo del trabajo.

Alcance: El programa está disponible para el acceso de la comunidad en general, aunque determinados centros atienden prioritariamente a población vulnerable y personas con discapacidad.

Abordaje: Desarrolla cursos y talleres de formación laboral, teniendo en cuenta las necesidades de reconversión productiva y laboral. Los mismos son de carácter gratuito, de corta duración en horarios vespertinos con inscripción anual/cuatrimstral y sin requisitos previos de formación. Se dictan en los Centros de Educación No Formal, los cuales funcionan en las escuelas primarias, organizaciones gubernamentales y/o organizaciones de la comunidad. Quienes deseen inscribirse deben acercarse al centro con su documento de identidad.

Actualmente, funcionan 30 Centros que ofrecen más de 600 cursos, talleres y actividades comunitarias y sus actividades educativas se completan con acciones de articulación con organizaciones locales y se proponen favorece los espacios de participación que permiten construir identidades barriales. Se trata de un programa con enfoque preventivo ya que busca promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación.

Modalidad de gestión: En febrero de 2001 (mediante la Resolución N°948/GCABA/MEGC/11) se establece que el Programa de Educación no Formal pasará a estar bajo la órbita de la Dirección Operativa de Educación y Trabajo del Ministerio de Educación.

3.3.2. Dirección del área de Educación del adulto y del adolescente

3.3.2.1. Programa de alfabetización, educación básica y trabajo (PAEBYT):

Objetivo: Este programa se crea en el año 2002 a través del Decreto N° 227/GCABA/02 que define como objetivos del mismo el favorecer procesos de alfabetización y finalización de los estudios de nivel primario por parte de jóvenes y adultos/as pertenecientes a sectores sociales desfavorecidos a través de acciones educativas que se desarrollen en su propio medio, impulsar procesos integrales de educación para la ciudadanía crítica y de participación centrada en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, elaborar de manera sistemática y permanente diagnósticos de necesidades educativas y ajustes en las modalidades de atención orientados a garantizar la creciente adecuación del Programa a las necesidades de la población objetivo y proponer a la Dirección del Área procesos de articulación con las correspondientes áreas, programas y proyectos gubernamentales cuyos lineamientos resulten complementarios para potenciar la atención educativa de los destinatarios.

Alcance: Los destinatarios de este Programa son aquellos jóvenes (mayores de 14 años) y adultos/as que habitan en asentamientos precarios y/o pertenecen a los sectores sociales más vulnerables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que no han logrado alfabetizarse o completar estudios de nivel primario.

Abordaje: Se dictan cursos enfocados a la obtención del certificado de estudios primarios y cursos de capacitación laboral en micro emprendimientos (los rubros abarcados son corte y confección, manualidades y artesanías, mantenimiento de edificios, panadería, y electricidad). Estas actividades se desarrollan siguiendo tres líneas de trabajo. En primer lugar, el derecho a la educación y participación ciudadana al considerar al destinatario como una persona que no ha hecho efectivo su derecho a la educación y que debe ser considerado un protagonista y sujeto de derechos en su proceso educativo. En segundo lugar, el rescate cultural y social que plantea que los procesos de aprendizaje y enseñanza deben partir de los intereses del grupo, el reconocimiento de su trayectoria, rasgos culturales y necesidades. Finalmente, la tercera línea de trabajo, de promoción comunitaria, busca dar respuesta a las necesidades formativas de la comunidad fortaleciendo sus capacidades de organización, autonomía y participación ciudadana. De esta manera, el Programa resulta orientado por un enfoque preventivo ya que busca promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación.

Modalidad de gestión: Los centros educativos del programa funcionarán en ámbitos comunitarios, en locales pertenecientes a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales mientras que la Secretaría de Educación garantizará las condiciones de ambiente adecuadas para el desarrollo de los procesos educativos impulsados por el Programa. A su vez, desarrollará las actividades a su cargo a través de una planta integrada por tres niveles. El primero, de Coordinación, tiene a su cargo el diseño (con acuerdo de la Dirección Área Educación del Adulto y del Adolescente) de los proyectos educativos regulares y eventuales a desarrollar, focalizados en la demanda, la elaboración del plan de seguimiento de dichos proyectos, el asesoramiento en las instancias de orientación, la sistematización y difusión de las experiencias así como su actualización constante, la participación en las reuniones de nivel convocadas por la Dirección Área Educación del Adulto y del Adolescente, la formulación de propuestas de articulación del Programa con las restantes ofertas educativas para jóvenes y adultos, formales y no formales, existentes en el ámbito de la Secretaría de Educación. Debe, además, informar permanentemente al Director de área sobre el desenvolvimiento de la gestión.

Un segundo nivel, de Orientación, debe monitorear y evaluar en campo la gestión de los proyectos y el desempeño de los Educadores de Adultos así como contribuir con la Coordinación en la formulación de los proyectos educativos focalizados en la demanda, apoyar y asistir técnicamente a los Educadores de Adultos en lo concerniente a los aspectos pedagógicos de la gestión de los proyectos y concurrir y colaborar en las instancias de planificación y de capacitación que se determinen.

Finalmente, el nivel correspondiente a la Gestión frente a alumnos a cargo de los Educadores de Adultos cuya función consiste en interactuar con el grupo a su cargo a fin de promover la reflexión y facilitar los aprendizajes, promover la autodidaxia del estudiante adulto y la educación permanente, evaluar en forma permanente el proceso de enseñanza y aprendizaje y participar en las acciones de planificación y de capacitación en servicio que se determinen.

Coordinación intersectorial: Respecto a las instancias de coordinación intersectorial presentes en el programa, podemos ver que los tres niveles del programa, Coordinación, Orientación y gestión están articulados en cuanto a sus funciones y deben participar de las reuniones de niveles convocadas por la Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente en la cual funciona el programa. De esta manera, podemos observar la existencia de una instancia de coordinación al interior del programa así como entre el Área de Coordinación y la mencionada Dirección, al interior de la Secretaría de Educación, a la hora de determinar los proyectos educativos a desarrollar. Asimismo, este nivel debe formular propuestas de articulación del Programa con las restantes ofertas educativas para jóvenes y adultos, formales y no formales, existentes en el ámbito de la Secretaría de Educación. Esto muestra la posibilidad de generar una articulación entre toda la oferta de la mencionada Secretaría, lo que podría ayudar a evitar una superposición de programas y esfuerzos y a generar una gestión más eficaz.

3.3.2.2. Educación Adultos 2000

Objetivos: El programa Educación Adultos 2000 fue aprobado con carácter experimental en mayo de 2003 mediante la Resolución N° 1386/GCABA/SED/03. Consiste en un programa de educación a distancia que ofrece la posibilidad de retomar los estudios secundarios y obtener el título de Bachiller.

Alcance: Está destinado a los jóvenes y adultos que cuentan con nivel medio incompleto. En agosto de 2003 el programa se extiende también a los menores de 21 que por disminuciones físicas o cuestiones judiciales no puedan trasladarse regularmente a los establecimientos educativos (Resolución N° 2419/GCABA/SED/03). A su vez, en marzo de 2007 se amplía el ingreso de alumnos a partir de los 18 años y que acrediten la aprobación del primer año de la escolaridad media (Resolución N°823/GCABA/MEGC/07). En cualquier caso, debe presentar la documentación que acredite esta situación en las sedes de Adultos 2000.

Abordaje: Por la modalidad propuesta no requiere obligación de asistir a clases y brinda diferentes instancias de apoyo a los estudiantes. Actualmente cuenta con una Sede Central y 15

sedes distribuidas en la Ciudad. El Programa ofrece guías de estudio especialmente pensadas para los alumnos adultos y libros de texto que pueden encontrarse en su biblioteca.

Para inscribirse, es necesario asistir a dos talleres grupales, de una hora de duración cada uno, que cuentan con facilitadores pedagógicos para orientar a los inscriptos. Además, el Programa cuenta con asesores, consultores, personal administrativo y docente a disposición de los alumnos para ayudarlos tanto en la inscripción a las materias y los exámenes como en el desarrollo de los mismos. Para recibir orientación, el alumno puede contactarse de manera presencial, telefónica o a través de Internet. Así, podemos ver que el Programa resulta orientado por un enfoque preventivo ya que busca promover la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de formación y capacitación.

Modalidad de gestión: La mencionada resolución de creación del programa establece que el mismo debe desenvolverse en el ámbito de la Dirección Área de Educación del adulto y el adolescente y que esta dirección estará encargada del seguimiento y la evaluación de la implementación del plan de estudios. A su vez, la Resolución N° 823/GCABA/MEGC/07 establece que corresponde a la Dirección de Programación Educativa (dependiente de la Dirección General de Planeamiento) la realización de un examen exhaustivo de la base de datos del Programa Adultos 2000 con el fin de lograr la integridad y consistencia de la información y que se optimicen los pasos administrativos para obtener una adecuada actualización de los datos (art.6). Además, establece la necesidad de que la Dirección de Investigación (también dependiente de la Dirección General de Planeamiento) lleve adelante una investigación educativa para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y el afianzamiento de la terminación de los estudios por parte de los alumnos del programa (art. 7).

4. Reflexiones finales

En el presente documento hemos relevado las políticas dirigidas a los mayores de 45 años en situación de desempleo o informalidad laboral del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA).

El primer aspecto a resaltar al analizar el conjunto de la oferta programática, dirigida directa o indirectamente a la población desempleada e informal mayor de 45 años, es la escasa cantidad de intervenciones públicas explícitamente enfocadas en esta franja etaria. Con excepción del régimen especial de empleo para personas desocupadas mayores de 45 años implementado desde la Dirección General de Empleo del GCABA, el resto de las políticas tocan a esta población únicamente por su carácter de desempleada o informal, sin tomar en cuenta las particularidades de la condición de vulnerabilidad a la que se enfrenta por pertenecer a este grupo etario. Sin embargo, la evolución del conjunto de la oferta, que tiene características similares en ambos niveles de gobierno, muestra algunos elementos susceptibles de ser incorporados a una política integral enfocada a esta población.

Con el objetivo de adquirir una visión sistémica, nos será útil ordenar el conjunto de programas según sus **objetivos**. Por un lado podemos dividir a las intervenciones entre programas cuyo principal objetivo es favorecer la re-inserción laboral de los beneficiarios y programas cuya función es mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. Al mismo tiempo, dentro de la primera de estas categorías nos encontramos con iniciativas que apuntan a re-insertar a los beneficiarios en el mercado formal de trabajo mediante políticas activas de empleo y el apoyo a emprendimientos autónomos y políticas que tienden a desarrollar proyectos de economía social.

Dentro de la oferta analizada, entonces, los programas que dan prioridad, como principal herramienta de intervención, a las políticas activas de empleo son, a nivel nacional, el Seguro de Capacitación y Empleo, las acciones llevadas a cabo bajo la órbita de la Coordinación de Responsabilidad Social Empresaria y la Coordinación de Teletrabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), y las opciones de préstamos y de apoyo a los emprendimientos autónomos del paraguas programático “Argentina Trabaja”. En el nivel subnacional de la Ciudad de Buenos Aires, estas iniciativas son el programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT), los créditos a tasa 0, el régimen especial para mayores de 45 años y las acciones de responsabilidad social empresaria y de capacitación y formación, llevadas a cabo por el Ministerio de Educación.

Luego, los programas que apuntan a desarrollar proyectos de economía social son: el Programa de Empleo Comunitario, el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIS) “Argentina Trabaja” y los proyectos socio-productivos del “Manos a la Obra”, en su totalidad provenientes del ámbito nacional de intervención. Por último, los programas cuyo principal objetivo es mejorar las condiciones de vida de la población objetivo son: el Seguro por Desempleo, el programa de Inclusión Previsional (PIP) y las pensiones no contributivas. Estas tres políticas forman parte de la oferta nacional.

En síntesis, en lo que se refiere a sus objetivos y abordajes, mientras el nivel nacional de gobierno ofrece una amplia heterogeneidad de programas (que abarcan desde la economía social a la transferencia de ingresos a los hogares), el GCABA coloca un foco más específico en las

iniciativas que apuntan a re-insertar a los beneficiarios en el mercado formal de trabajo mediante políticas activas de empleo.

La reciente evolución de la oferta programática muestra algunos aspectos vinculados a los **abordajes de las intervenciones** que deben ser considerados antes de elaborar recomendaciones de políticas públicas tendientes a mejorar la situación de los desempleados e informales mayores de 45 años. En primer lugar, observamos una tendencia a transitar desde políticas de corte asistencialista, con una función reparativa y de alivio coyuntural, puestas en marcha durante la crisis del 2001-2, a políticas que colocan el acento en ampliar las oportunidades de reinserción laboral de los titulares a largo plazo, mejorando su empleabilidad y estableciendo condiciones para la creación de puestos de trabajo decentes. En los últimos años, comienzan a implementarse, desde el nivel nacional de gobierno y desde el GCABA, políticas activas de empleo. Éstas ponen el foco en la capacitación y formación de los titulares, así como en el apoyo y la motivación para la búsqueda de empleo.

Por otra parte, también se establecen políticas de carácter preventivo, que comienzan a involucrar activamente a las empresas privadas. Surgen, en este sentido, intervenciones que promueven actividades de concientización tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y a evitar situaciones de discriminación en el ámbito laboral desarrolladas desde las coordinaciones de responsabilidad social empresaria. También se promueven iniciativas que brindan a las empresas incentivos específicos dirigidos a lograr la reinserción de grupos poblacionales en particular.

Asimismo, podemos observar una voluntad por incorporar a las nuevas tecnologías como elemento esencial de la oferta de formación disponible. La capacitación en estas herramientas se ha vuelto un vehículo fundamental de reinserción laboral; es el caso, por ejemplo, de las acciones emprendidas bajo la Coordinación de Teletrabajo del MTEySS.

En síntesis, desde los dos niveles de gobierno analizados, existe una preocupación por elaborar un enfoque territorial en la implementación de este conjunto de políticas. La Red de Oficinas de Empleo del MTEySS y las Oficinas de Intermediación Laboral de la Dirección de Empleo del GCABA ilustran esta inquietud por instaurar una cercanía con la población beneficiaria.

De este modo, en materia de los abordajes de las intervenciones, no existen grandes disimilitudes entre el nivel nacional de gobierno y el de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, sería posible, sobre esta base, avanzar en una mayor coordinación y complementariedad de los programas, con el objetivo final de contribuir a la gestación de una política integral dirigida a los mayores de 45 años en situación de vulnerabilidad laboral. Las coincidencias en este sentido facilitarán, sin duda, el tránsito hacia una mayor integralidad en el abordaje de los distintos niveles jurisdiccionales, lo cual resulta fundamental en un país con dinámicas federales marcadas, como la Argentina.

Estas tendencias constituyen un terreno propicio para la construcción de una **política integral** enfocada a los desempleados e informales mayores de 45 años. Sin embargo, son necesarias algunas recomendaciones para transitar en esa dirección.

1. Promover el “envejecimiento activo” con foco en la (re)inserción laboral

En primer lugar, en tanto y en cuanto la población mayor de 45 años que todavía no se encuentra en edad de jubilarse tiene todavía mucho que ofrecer tanto a la economía nacional como

a los ámbitos laborales en los que se desempeñan (por ejemplo, a través de la transmisión de la experiencia acumulada y del equilibrio que se logra con la composición de equipos de trabajo con diversidad etaria), sería preferible promover el “envejecimiento activo” de esta población antes que ofrecerle mejores condiciones de vida a través del sistema previsional. Estas soluciones (como lo fue el Programa de Inclusión Previsional en su momento), si bien otorgan un alivio económico importante para personas necesitadas, son de carácter paliativo, no logran ser institucionalizadas y no contribuyen a la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Entonces, el foco debería estar puesto en el diseño de políticas que favorezcan la re-inserción laboral de la población bajo análisis.

2. Favorecer a las políticas activas de empleo y de autoempleo

Dentro de ellas, las iniciativas que apuntan a re-insertar a los beneficiarios en el mercado formal de trabajo mediante políticas activas de empleo y el apoyo a emprendimientos autónomos deberían ser privilegiadas, en este caso, por sobre las políticas que tienden a desarrollar proyectos de economía social. Los proyectos de economía social, como el PRIS, por ejemplo, involucran, en general, tareas físicamente muy demandantes, lo que no es aconsejable para personas mayores.

Asimismo, las políticas activas de empleo son preferibles ya que ofrecen soluciones de largo plazo: aportan al capital humano de los beneficiarios mediante la mejora de su empleabilidad. También permiten un contacto directo con potenciales empleadores tanto públicos como privados. El acceso a puestos de trabajo decentes y de larga duración es más probable que en las experiencias de economía social.

3. Considerar el perfil de los trabajadores mayores de 45 años al plantear las modalidades de trabajo ofrecidas

Por otra parte, es importante considerar la naturaleza de los puestos de trabajo ofrecidos. Algunos puestos o modalidades de trabajo son más acordes a esta franja etaria. El apoyo a emprendimientos autónomos es, por ejemplo, una herramienta muy útil para personas que ya tienen muchos años de experiencia en su oficio o profesión y pueden, por lo tanto, elaborar un plan de trabajo sostenible. Efectivamente esta línea dentro del Seguro de Capacitación y Empleo es la más demandada por los mayores de 45 años, no así por los beneficiarios más jóvenes.

La utilización de las nuevas tecnologías para establecer puestos de trabajo más flexibles, como lo permite el Teletrabajo, es también un elemento a ser considerado frente a esta problemática. Para ello, es necesario capacitar a esta población en el manejo de las nuevas tecnologías. Este vacío en la formación ha sido identificado por los empleadores como uno de los aspectos más problemáticos a la hora de contratar a trabajadores mayores.

4. Avanzar en la consecución de políticas integrales para enfrentar la problemática

En pocas palabras, es necesario, retomando estos elementos positivos en la oferta programática existente, elaborar una política integral dirigida a los desempleados e informales mayores de 45 años. La responsabilidad institucional primaria de esta intervención debería recaer sobre la cartera de Empleo (Secretaría de Empleo del MTEySS a nivel nacional y la Dirección General de Empleo del Área Económica del GCABA). Se ha avanzado en el armado de este tipo de

intervenciones para otros grupos poblacionales. El programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” del MTEySS es un claro ejemplo. Para la población que nos concierne, sin embargo, todavía no existe una opción equivalente. El régimen de empleo para mayores de 45 años del GCABA puede ser considerado como un primer intento de avanzar en esa dirección. Pero, las recientes modificaciones realizadas en este régimen muestran que todavía resta mucho que aprender en el diseño de políticas públicas que busquen crear puestos de trabajo decentes y duraderos (usando como escudo el período legal de prueba de los empleados, el régimen solía ser utilizado como un subsidio para la contratación de diferentes personas alternativamente por una duración exclusiva de tres meses).

Adicionalmente, sería muy positivo que se establezcan sinergias entre los esfuerzos llevados a cabo tanto por los distintos niveles de gobierno, como por las diversas carteras sectoriales. Es decir, por un lado, promover la coordinación de las intervenciones desarrolladas por cada nivel de gobierno para crear una oferta articulada que optimice la utilización de los recursos y genere una claridad suficiente en términos informativos y comunicacionales para facilitar el acceso de los beneficiarios a las prestaciones. Esta articulación debería ser promovida considerando, por supuesto, las heterogeneidades de cada geografía que influyen sobre la problemática de la vulnerabilidad laboral en los mayores de 45 años. Por otro lado, resulta deseable aunar los esfuerzos de los sectores de Trabajo, de Desarrollo Social y de Educación (que, en general, son los responsables de implementar intervenciones tendientes a fortalecer la (re)inserción laboral de los trabajadores, por ejemplo, brindando cursos de formación profesional).

Las propuestas aquí presentadas se constituyen sólo como primeras aproximaciones acerca de la problemática que pueden resultar puntos de partida para una discusión más amplia con actores gubernamentales, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes con responsabilidades e intereses en el tema.

Bibliografía

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión", *Documento de Trabajo N°45*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación *RSE y Trabajo Decente en la Argentina. Contexto, desafíos y oportunidades*, Buenos Aires, 2009.

Red de Teletrabajo, *1º Coloquio de Teletrabajo: Lanzamiento de la Red de Teletrabajo*, Buenos Aires 2009.

Repetto, Fabián, Dborkin, Daniela y Díaz Langou, Gala, "Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de los retos de coordinación", *Informe de Proyecto*, CIPPEC, Septiembre de 2009.

MTEySS: *Más y Mejor Trabajo, Plan Integral para la Promoción del Empleo*, Octubre 2003.

Decretos, leyes y normativas

Decreto 1037/GCABA/09 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea el Programa de Promoción de la Responsabilidad Social Empresaria en las Cadenas de Valor Porteñas, noviembre de 2009.

Decreto 388/GCABA/09 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se crea el Programa de Responsabilidad Social Empresaria, mayo de 2009.

Decreto 472/GCABA /10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Modifica la estructura organizativa del Ministerio de Educación, junio de 2010.

Decreto N° 1454/05 del Poder Ejecutivo Nacional sobre Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, noviembre de 2005.

Decreto N° 2075/07 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aprueba la estructura orgánico funcional del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2007.

Decreto N° 227/GCABA/02 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea el Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo para jóvenes y adultos de la Ciudad de Buenos Aires, marzo de 2002.

Decreto N°238/CGABA/99 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea el Programa de Proyectos de Formación Profesional, febrero de 1999.

Decreto N°578/08 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea el Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT), mayo de 2008.

Decreto N° 1455/96 del Poder Ejecutivo Nacional de Creación de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, diciembre de 1996.

Decreto N° 336/06 del Poder Ejecutivo Nacional de creación del Seguro de Capacitación y Empleo, marzo de 2006.

Ley 2924 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Modifica la Ordenanza 44827- Programa Municipal de Microempresas, PROMUDEMI, noviembre de 2008.

Ley Nacional 25.865 sobre régimen legal de impuestos, diciembre de 2003.

Ley Nacional 25.994 de creación de la Prestación Jubilatoria Anticipada, diciembre de 2004.

Ley Nacional N° 24.013 de Empleo, noviembre de 1991.

Ordenanza N° 48374/CD/94 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Modifica la ordenanza N° 44827/CD/90, octubre de 1994.

Resolución 1136/MDSGC/08 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Reglamentación del Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT), julio 2008

Resolución 1419/MDSGC/09 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sustituye el texto del art. 22 del Anexo I de la Resolución 1136/MDSGC/08, diciembre de 2009.

Resolución 1832/MDSGC/08 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituye en el marco del FIT la Actividad Especial de Asistencia a Personas Integrantes de Emprendimientos Productivos de Contención Social, enero de 2008.

Resolución N° 1386/GCABA/SED/03 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aprueba con carácter experimental el plan de estudios Bachillerato a Distancia Adultos 2000, mayo de 2003.

Resolución N° 2419/GCABA/SED/03, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Extensión del programa Adultos 2000 a los menores de 21 que por disminuciones físicas o cuestiones judiciales no puedan asistir regularmente al establecimiento educativo, agosto de 2003.

Resolución N° 823/GCABA/MEGC/07 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Modifica el Programa Adultos 2000, marzo de 2007.

Resolución N° 948/GCABA/MEGC/11 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Establece programas que pasaran bajo la órbita de la Dirección Operativa de Educación y Trabajo, febrero de 2011.

Resolución N° 238/2009 del Poder Ejecutivo Nacional sobre los incentivos del Seguro de Capacitación y Empleo, marzo de 2009.

Resolución N° 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Creación del Plan Integral de Promoción del Empleo, octubre de 2003.

Resolución N° 4214/GCABA/SSTR/10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea el área de Responsabilidad Social Empresaria en la Subsecretaría de Trabajo, junio de 2010

Resolución N° 543/2004 del Poder Ejecutivo Nacional de reglamentación de Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, agosto de 2004,

Resolución N° 6559/GBCABA/MEGC/10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aprueba el Reglamento Orgánico del Programa de Proyectos de Formación Profesional y de los Centros de Formación Profesional, noviembre de 2010.

Resolución N° 876/GCABA/MDSGC/10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aprueba la Reglamentación del circuito de instrumentación, efectivización y recaudación de las cuotas de amortización de los créditos otorgados en el marco del PROMUDEMI, septiembre de 2010.

Páginas web

Administración Nacional de la Seguridad Social, <http://www.anses.gob.ar/>, consultado en julio 2011.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, www.buenosaires.gov.ar, consultado en julio 2011.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, www.desarrollosocial.gob.ar, consultado en julio 2011.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, www.trabajo.gov.ar, consultado en julio 2011.

Revista Andino & El País, <http://andinoyelpais.com>, consultada en julio 2011.

Acerca de las autoras

Gala Díaz Langou: coordinadora del Programa de Protección Social. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Paula Forteza: analista del Programa de Protección Social. Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (en curso). Estudios de Posgrado en “Investigación socio-laboral de base empírica”, FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la cátedra “Teoría Política I” de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales.

Carolina Aulicino: asistente del Programa de Protección Social. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado, Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG), bajo la dirección de Dora Orlansky. Ayudante en la materia “Historia Argentina” de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Ignacio Balcaneras colaboró en la elaboración de este documento.

El documento de trabajo fue elaborado bajo la dirección de **Fabián Repetto**.

Si desea citar este documento: Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Aulicino, Carolina: “¿Cómo lidiar con la edad como un determinante de la empleabilidad? Un análisis de las políticas de empleo dirigidas a los mayores de 45 años”, *Documento de Trabajo N°73*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la
Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Documentos de Trabajo

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global y Desarrollo Productivo, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

