

*Programa de Incentivos para Docentes Investigadores*

*Informe Final*

*Título Investigación: " El Desarrollo de Nuevas Concepciones de Políticas Sociales para responder al desafío de la Pobreza en la Argentina"*

*Director: Dr. Arturo Fernández*

*Equipo de Investigación: Lic. María Gabriela Molina*

*Lic. Ema Revah*

*Lic. Luciana Veneranda*

*Lic. Isabel Viskivichan*

*San Justo, Mayo de 2001*

## INTRODUCCIÓN

Este estudio propuso la revisión de las nuevas concepciones de las Políticas Sociales que permitan enfrentar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva heterogénea y no solamente como una manera de comprensión cuantitativa para su contención o como simple foco de medidas directas de las acciones del Estado u Organismos No Gubernamentales a nivel nacional y local, respectivamente.

La comprensión de este tema, como se ha mencionado, en el ámbito nacional, hubiera implicado seguir el criterio general y tradicional de gestión impreso a la política social en la Argentina caracterizado por una planificación centralizada.

El esfuerzo estuvo en todo el proceso dirigido a revisar las nuevas perspectivas y los roles que el Estado asume o puede asumir en este tema y se buscó, específicamente captar el papel que el ámbito "local" asume en la actualidad. Cuando en este estudio, se hace referencia a lo local, no se hace referencia sólo al criterio geográfico utilizado en las definiciones metodológicas de la presente investigación de localidad: el Partido de La Matanza, sino y principalmente a los aspectos político-administrativos: el municipio, inspirados en lo justificado por Castells<sup>1</sup> cuando afirma " el municipio es el punto de interacción máximo entre Estado y sociedad"

La orientación teórica dada al estudio nos llevó a revisar los principios y criterios distributivos que en dicho ámbito pueden ser aplicadas captando las diferencias o convergencias teóricas entre los mismos; los conflictos o las articulaciones entre el Estado en sus diferentes niveles y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Los principios de justicia distributiva y criterios respectivos, tomados como ejes para la indagación, encontraron su orientación en los aspectos vinculados a la equidad de J.Rawls, de las diferencias de las esferas de M. Walzer y capacidades y funcionamientos de A. Sen.

Comprendiendo la complejidad de la problemática de las políticas sociales en el nuevo contexto, procedimos a concentrar el análisis recurriendo a un recorte problemático en el área de políticas de Trabajo, y la búsqueda empírica se centró en la gestión de los programas laborales en el Partido nombrado, analizando las articulaciones con los poderes provincial y nacional, contexto necesario al momento de comprender la dinámica de implementación de dichas políticas.

La propuesta metodológica asumió el caso del Partido de la Matanza en los aspectos vinculados a la dimensión del trabajo y las políticas públicas en relación con ella, comprendiendo los límites y las riquezas analíticas de los estudios de caso o locales como productores de un cuerpo de hipótesis factibles de profundizar mediante otras metodologías de carácter más generalizantes (este punto es ampliamente desarrollado en el ítem abordaje metodológico del presente informe final).

Como se puede observar en esta investigación, asumió importancia el análisis cualitativo de los elementos seleccionados como variables prioritarias desprendidas del marco teórico. El método elegido se llevó a cabo mediante técnicas flexibles de recolección de información significativa en organismos gubernamentales y no gubernamentales a través de entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Asimismo, se ha recurrido a tomar elementos contextuales, en el marco de los cuales el caso toma relevancia. Para analizar dicho contexto hubo que considerar datos cuantitativos propios de otras metodologías, implicando ello que la triangulación de datos se encontró presente en todo el proceso, desde la primera enunciación formalizada del problema hasta la presentación de los resultados aquí realizada.

<sup>1</sup> Castells, Manuel " Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina, en Borja y otros: Organización y descentralización municipal en América Latina. EUDEBA. Bs.As. 1987. pág. 173

Todo el contenido de la presente investigación, y principalmente sus resultados, están orientados a aportar elementos adecuados para pensar diseños e instrumentación de políticas eficientes y eficaces en el enfrentamiento de la pobreza con una configuración específica en el ámbito local, reconociendo el derecho de los ciudadanos a la elección y a las formas de lograr mayor participación política para lograr desarrollo y la promoción humana, y los cambios en concepciones, formulaciones, modalidades de gestión y configuraciones de las políticas públicas (en sus distintos niveles y actores).

Ante lo explicitado, puede desprenderse que los objetivos orientadores de la presente investigación han sido:

- Estudiar las funciones del Estado y sus instituciones como resultantes y la evolución de las mismas.
- Analizar el modo en que se articulan el Estado, el sector privado y las ONGs., en el diseño, planificación, y gestión de las políticas en el Partido de La Matanza.
- Analizar los programas, principios y criterios distributivos, modalidades institucionales y de gestión en el ámbito local de la política de Trabajo.
- Analizar la participación de los actores sociales en lo referente a la concepción y gestión de la política de trabajo en el Partido de La Matanza.
- Reconocer y describir el alcance, las limitaciones y los efectos públicos de los organismos no gubernamentales como instituciones dedicadas a la temática del Trabajo en casos testigos del Partido.

Para cumplimentar estos objetivos, brevemente y como forma introductoria al cuerpo de este informe, se presentan algunas consideraciones metodológicas, que explicitan la orientación del camino recorrido, el que se ha presentado especialmente dificultoso. Así, el abordaje de la empiria por técnicas que implican la exposición del sujeto, ha llevado a que la recolección se haya trabado principalmente en la orientación quizás más "rica" del presente trabajo, que es el "decir" de los propios actores, en particular aquellos con funciones de responsabilidad en la gestión en el ámbito mencionado. En este sentido, donde mayor resistencia a la atención a los requerimientos de los investigadores ha estado centrado en los niveles superiores.

Continuando con el desarrollo del contenido, se puede precisar que en un primer momento se aborda la impronta que la crisis del Estado de bienestar ha tenido sobre los derechos sociales, asimismo se revisan los roles asumidos por el Estado, su capacidad de gestión y de adaptación, revisando, en este último caso, la idea de focalización con sus riesgos y potencialidades.

En los momentos siguientes se revisan las conceptualizaciones de la política social, centralizando el análisis en los modelos de desarrollo sustentados en las mismas. De estas conceptualizaciones se desprenden las principales variables teóricas y a partir de ello se consideró importante abordar los criterios de justicia en la distribución de los bienes como medios para alcanzar el bienestar (tanto en los documentos como en los dichos de los entrevistados). En la perspectiva de Amartya Sen esto es elemental para la evaluación de la justicia de las instituciones o de cualquier política o programa.

Posteriormente y siguiendo la lógica de lo desarrollado, toma sentido la indagación de la relación establecida entre Estado y Municipio, en particular al que se hace referencia, con el abordaje de las políticas de empleo en la situación local como quinto apartado expositivo; donde de lleno se despliegan los datos recolectados empíricamente con base a los documentos y a las entrevistas.

Finalmente se entrelazan aspectos teóricos con datos construidos desde la empiria, mostrando ellos cuál es la "atención" del problema del empleo que tanto el Estado en sus

niveles políticos administrativos como las organizaciones de la sociedad civil tienen en este contexto particular.

Cierran la estructura del informe, las conclusiones que pudieron extraerse en el proceso de confrontación entre lo trabajado teóricamente y lo visualizado en la indagación de campo.

Antes de finalizar, cabe mencionar que la presente investigación ha tenido que afrontar otras dificultades complementarias a la mencionada precedentemente, y es la gran movilidad de los integrantes, que le ha ido otorgando rasgos específicos al producto que se presenta.

## Abordaje metodológico:

### A.- *Consideraciones teóricas- metodológicas*

La propuesta metodológica se halla inserta en la línea que fundamenta esta investigación desde la construcción del objeto de estudio, como desde los recursos técnicos, económicos del que dispone este proyecto para su realización.

La propuesta también puede situarse en los debates entre métodos cualitativos y cuantitativos. Este proyecto en realidad propone la convergencia metodológica más que la divergencia entre maneras de llegar al objeto y a su pleno conocimiento.

Cuando se realizó el proyecto la propuesta consistía en el trabajo sobre "casos testigos". Corresponde entonces hacer una aclaración a lo que considera "CASO" o el procedimiento mediante el métodos de casos en la investigación social.

La evolución del método de estudio casuístico es de larga data para el estudio de la vida social, utilizándose principalmente en estudios etnográficos e históricos de pueblos y naciones, más tarde se aplicaron a grupos e individuos y en la actualidad es una de los métodos más utilizados en la captación de las realidades institucionales.

En general se considera que fue introducido en las ciencias sociales por Le Play como un método auxiliar y subordinado a los estudios de tipo estadísticos. Spencer fue el primer sociólogo que hizo uso de los materiales casuísticos y Thomas y Znaniecki lo introdujeron en la moderna investigación sociológica.

"Un caso puede ser considerado como un dato que describe cualquier fase o proceso de la vida entera de una unidad en sus diversas interrelaciones dentro de un escenario cultural- ya sea esa unidad una familia, un grupo social, una institución una empresa o una nación"<sup>2</sup>. Como se puede observar no es el tamaño, ni la cantidad de componentes lo que determina la definición del caso, es la decisión del investigador de centrar su análisis en la complejidad o unidad de estudio. En este proyecto en particular se ha tomado una combinación de espacios "escenarios". El Partido como espacio geográfico; el municipio como espacio "local" o escenario de las relaciones sociales referenciales y contenedor de los actores que las constituyen y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales registradas o no, en el CENOC<sup>3</sup> como las unidades de análisis o casos seleccionados para desentrañar los aspectos del objeto de estudio.

El centro de análisis se centra en la línea o paradigma Comprensivista y sus potencialidades y dificultades para abordar la realidad social. Campo complejo en el que confluyen líneas o se han diferenciado líneas y autores que han provocado varias orientaciones del concepto que los aúna. Desde el punto de vista de la concepción etimológica el término deriva del "latín *comprehendere*, verbo formado por la partícula *cum*, con y *prehendere*, compuesto a su vez de *prae*, y hendo, de la raíz *hand*, mano, y que significa coger, asir, agarrar y también percibir"<sup>4</sup> que en el sentido del lenguaje investigativo, que aquí interesa es el "entender o aprehender intelectualmente las acciones humanas y de modo singular, subjetivo, con pretensión científica y en profundidad y los acontecimientos históricos o sociales mediante el contacto personal"<sup>5</sup> con los actores de la experiencia. Sin dudas se optó por la perspectiva de los sujetos de la experiencia del fenómeno que se estudia. En este caso se reseró la perspectiva de los investigadores en los aspectos analíticos, tanto desde la propuesta del objeto de estudio como de

<sup>2</sup> YOUNG, Pauline: *Métodos científicos de investigación social*. Imprenta Universitaria. México. 1948.

<sup>3</sup> Nota: CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

<sup>4</sup> SIERRA BRAVO, Restituto: *Ciencias Sociales. Epistemología, Lógica y Metodología*. Editorial Paraninfo. Madrid 1984. Pág. 228

<sup>5</sup> Idem. Pág. 229.

los elementos concluyentes. En este contexto, otro aspecto a considerar respecto del caso, es su capacidad de explicación y la posibilidad de extender los resultados. Respecto de este eje se puede expresar que la comprensión presenta dificultades respecto de la verificación, pues al tratarse de "hechos únicos, irrepetibles, se debe centrar principalmente en el consenso de la comunidad científica fundado en la concordancia de los resultados con los datos obtenidos en casos y situaciones similares y no en una prueba empírica estricta"<sup>6</sup>, por ende las conclusiones objetivas a la que se arriba cuentan con las mismas exigencias que si se emprendiera la una investigación por medio de los métodos hipotéticos deductivos con técnicas cuantitativas.

#### B.- *Muestreo y representatividad:*

Como fuera expresado la indagación en campo se hizo sobre casos testigos, se tomaron organizaciones orientadas hacia la temática del trabajo, para una identificación correcta de las unidades de análisis se recurrió inicialmente al CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la comunidad) de donde se extrajo un "esquema de muestra" conformado por aquellas inscriptas en dicho registro. Del total de organizaciones de la comunidad registradas hasta el año 1997 se identificaron en el Partido de La Matanza, 11 entidades, de ellas fueron contactadas las que estaban referidas a formación profesional ya que el resto, por lo contestado han ido desapareciendo del contexto.

En la interacción entre entrevistadores y entrevistados, estos últimos han sido representantes de las instituciones elegidas como unidades de análisis, las recientemente mencionadas y cada uno de los estamentos del aparato estatal en sus diferentes niveles y en referencia a la temática del trabajo como hemos explicitado. La muestra con la que se trabajó está considerada como muestreo "teórico" que en la teoría del muestreo es no probabilístico intencional o selectivo.

El caso puede poner en dudas el criterio de representatividad, aquí se está haciendo referencia a la representatividad "estructural" que se diferencia teórica y metodológicamente de la representatividad estadística. Al respecto, esta segunda está regida por el criterio de exhaustividad, con una búsqueda de la desagregación analítica de las relaciones, con la aparición de las regularidades descontextualizadas, la técnica referente es la encuesta estadística a la que se entiende como una "votación", un "contrato hablado" entre encuestador- encuestado, entre individuos, rompiendo las relaciones que unen a estos sujetos con sus prácticas lo que genera que la encuesta que trabaja con discursos a los que reduce a simple objetos y no lo capta en toda su magnitud. La representatividad estructural<sup>7</sup> que busca la relaciones entre individuos, entre estos y su contexto y como agentes de sus prácticas. Se indaga a través de la entrevista en un contexto (situación concreta) y con un sentido (un por qué y un para qué) que se refiere a esa situación, por ello en esta perspectiva se averigua teniendo en cuenta la pertinencia y pertenencia del dato respecto de los objetivos propuestos de investigación más que la exactitud porcentual del mismo. Los individuos y sus discursos son analizados desde el punto de vista de su sentido en la estructura social. Por lo dicho hasta aquí, la selección de una muestra de carácter estructural promueve dificultades especiales no reducibles a métodos o fórmulas estadísticas. Implica conocer previamente el marco en el que se desenvuelve el objeto de estudio desde el punto de vista de los aspectos de poder, canales de comunicación, desenvolvimiento histórico, distribución geográfica. Para ello, la búsqueda de los que se denominan "informantes claves" y selección de los "casos testigos" se basó en el previo análisis

<sup>6</sup> SIERRA BRAVO, Restituto op. cit. pág 232

<sup>7</sup> IBAÑEZ, Jesús: *Teoría y Práctica del Grupo de Discusión como Técnica Exploratoria de Discursos Sociales*. Informe elaborado para el Instituto de Psiquiatría Preventiva y Social de la Universidad Erasmus de Rotterdam. Madrid 198. Inédito.

de su ubicación en la red de relaciones del Partido, utilizado como espacio geográfico de la investigación.

### *C.- Técnicas utilizadas:*

Fundamentalmente se ha utilizado para el trabajo de campo el análisis de documentos y la técnica de entrevista. Ambas técnicas responden a una estrategia de abordaje en dos planos diferenciales pero interdependientes, tales como el aspecto procedimental operativo y el plano de la sustantividad.

Respecto de la segunda técnica, podemos decir que existen diferentes tipos de entrevistas según los objetivos propuestos. En este caso se empleó la entrevista no directiva, dirigida tanto a captar las perspectivas de los sujetos como así los elementos "institucionales-programáticos y de cargos" que dichos sujetos representan en los diferentes ámbitos.

Para ello se confeccionaron guías de entrevistas, que según los objetivos específicos se formalizaron en guías institucionales o de entrevista personales. Dichas guías han tomado como ítems de realización aquellos aspectos entendidos como ejes en el análisis de los datos. Como se podrá observar en el acápite pertinente, estos ítems se materializaron en las siguientes categorías:

- Institucionalidad ( referida a los tiempos, asignación de recursos, procesos de decisión, etc.)
- Beneficiarios ( concepción de población meta, caracterización de la misma)
- Materialidad (necesidades/bienes predominantes, criterios de justicia, relación medios-fines -eficacia, eficiencia, calidad).
- Procedimental-educativo (desarrollo del sujeto, capacitación, promoción de los derechos, etc).
- Transformación social (objetivos, criterios de expansión del sistema, indicadores de resultado).

## *EL ESTADO Y SUS NUEVOS ROLES FRENTE A LA CRISIS DE LOS '90:*

### 1. 1. -Acerca del Estado y la sociedad civil<sup>8</sup>:

La distinción entre el Estado y la sociedad civil es característica de la era moderna y el punto de separación entre el pensamiento político tradicional y el contemporáneo. Es que las nociones de Estado y sociedad no podían ser conceptualizadas en el mundo premoderno, en el cual el Estado (imperio, polis...) tendía a apoderarse del conjunto de las relaciones sociales, sea a nivel simbólico (predominio de la legitimidad teocrática), sea a nivel de la organización socioeconómica (el Estado expresaba directamente la esfera económica, fuese ella esclavista o feudal).

Históricamente el binomio Estado-sociedad civil se presentó bajo la forma de una esfera económica autonomizada de lo político; ello sucedía en el Occidente europeo durante la prolongada transición del feudalismo al capitalismo. La separación entre lo económico y lo político y el reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil componen el núcleo del pensamiento liberal clásico que se prolonga hasta nuestros días; esta concepción decimonónica piensa la esfera privada desde una perspectiva netamente atomista, donde el espacio estatal queda limitado a la defensa del orden público, a la protección de la libertad y los derechos individuales y a la promoción de instituciones representativas.

Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas ha conducido a una compenetración creciente entre el Estado (lo público) y la sociedad civil (lo privado); en la esfera de lo público se comunican no sólo el sistema de representación de partidos y grupos políticos, sino también las organizaciones corporativas, la opinión pública y diferentes modalidades de participación social, tales como los movimientos sociales, las asociaciones ético-culturales, etc.

Esa compenetración creciente entre el Estado y la Sociedad Civil ha permitido que los Estados regulen y controlen las desviaciones económico-sociales que durante el siglo XIX condujeron a la agudización del conflicto capital-trabajo, a la deformación de los mercados y, en fin, a la concentración excesiva de poder económico. Ello se acentuó después de la crisis estructural de 1930.

En los países desarrollados es una preocupación actual la redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad civil para perfeccionar el rol regulador del Estado y para fortalecer espacios de participación social que aseguren el ejercicio de las libertades individuales; en efecto, sólo algunos Estados capaces de compenetrarse con sus sociedades, expresando su pirámide de poder de forma armónica, han podido garantizar el desarrollo integral de las mismas.

El Estado es un centro de conducción social que debe entenderse como un escenario de confrontación y de negociación de los intereses sociales en conflicto; el poder que surge de la sociedad, a través de partidos, corporaciones, etc., determina la naturaleza del Estado. Es que los diversos aparatos estatales responden a las demandas de los grupos sociales más poderosos y a su voluntad de conservar y/o incrementar su control social.

Así conceptualizado el Estado expresa una doble relación de mando:

- la de los gobernantes-gobernados, esencialmente político-jurídica

<sup>8</sup> Sobre el tema Estado-sociedad civil hemos sintetizado los aportes de Norberto Bobbio, Alain Touraine, Hannah Arendt, Juan J. Linz, Jürgen Habermas y la escuela gramsciana europea y latinoamericana.

- la de los bloques sociales dirigentes y dirigidos, esencialmente socio-económica; a este nivel la sociedad estratificada y el Estado se compenetran estrechamente a través de múltiples vasos comunicantes.

Respecto a los países periféricos, como los de América Latina, se ha observado con razón que la naturaleza (capitalista) de los Estados se generó a partir de la inserción de sus economías en el mercado mundial mediante la acción decisiva del poder estatal, el cual suplió las insuficiencias de los sectores capitalistas nacionales; además se infiere que no se ha necesitado para la conformación del Estado de una verdadera burguesía que liderara la sociedad, tal como sucedió en los países capitalistas de desarrollo más antiguo.<sup>9</sup>

De esta generalizada comprobación sobre el antes llamado "Tercer Mundo" puede deducirse que en los países periféricos existe una particular relación entre Estado y Sociedad Civil que no es asimilable a aquella de las sociedades centrales. Más aún, esa "particular relación" ha generado sociedades civiles débiles, a menudo avasalladas por el Estado, pero también Estados débiles, expresión de la misma sociedad civil y dependientes de los países centrales.

Ello demuestra la necesaria compenetración entre Estado y sociedad que, a nivel teórico, no difiere de la existente en todos los países contemporáneos. Por lo tanto, el Estado y su vinculación con la sociedad civil tienen una matriz conceptual universal, matizada por las particularidades propias de su nivel de desarrollo y de la dinámica socio-histórica de cada pueblo y/o nación.

Por todo ello, para una mejor comprensión de la relación dinámica entre la sociedad y el Estado, es muy útil la incorporación del concepto sociedad política o sistema político.<sup>10</sup>

El sistema político puede ser comprendido como un proceso que combina unidad y pluralidad sociales y que es mediación entre el devenir histórico y las estructuras sociopolíticas. Por su parte el Estado es un actor societal que cumple la tarea de gestión de la sociedad, el cual interviene a partir del sistema político tanto en el curso de la historicidad como en la organización.

Existe una íntima relación entre sistema político y Estado. Si el sistema político está vinculado a una clase o bloque social integrador y se caracteriza por representar al conjunto de la sociedad y por su capacidad para institucionalizar los conflictos, el Estado podrá jugar un rol de mediador y de garante de las reglas de juego entre los grupos sociopolíticos. Por el contrario, un sistema político determinado por una clase dominante supone una fuerte intervención del Estado para mantener el orden social.

En el primer caso, el sistema político se define en relación al Estado y no a las clases superiores; en la segunda hipótesis, dicho sistema tiene poca o ninguna autonomía de los grupos dominantes... Esto último suele suceder en los países periféricos subdesarrollados.

La realidad sociopolítica nos remite también a la noción de "ciudadanía". Los ciudadanos son los individuos que forman parte de un Estado y gozan de derechos y libertades; sin embargo, la evolución del Estado capitalista y la ampliación de sus funciones, a partir de fines del siglo XVIII, fue transformando el concepto mismo de "ciudadano-miembro" de la sociedad civil primero y luego de la sociedad política, que incrementó dichos derechos.

Marshall distinguía hace años los derechos de los ciudadanos en civiles, políticos y sociales<sup>11</sup>. Los primeros se refieren a las libertades y garantías individuales que constituyen la base del estado de derecho de inspiración liberal, la cual permite a cada persona resguardar su autonomía, aun frente al propio poder estatal. Los derechos políticos son el producto de una

<sup>9</sup> Nos referimos a Inglaterra, países del norte de Europa y Estados Unidos. En los casos de Alemania, Italia o Japón, el rol del Estado en la génesis del desarrollo fue mucho más central.

<sup>10</sup> Desde perspectivas teóricas distintas Gramsci y Touraine intentan describir la existencia de una realidad socio-política mediadora entre la sociedad civil y el Estado, conformada por la interacción de los actores sociales con el poder político institucionalizado. En consecuencia, entre la "sociedad política gramsciana" y el "sistema político tourainiano" existen ciertos paralelismos que contribuyen a develar las formas de vinculación entre lo estatal y lo social.

<sup>11</sup> MARSHALL T.H., *Class, Citizenship and social development*, Garden City, Doubleday, 1964.

prolongada lucha de los sectores sociales subalternos (obreros, campesinos, mujeres...) para lograr el sufragio universal; este proceso, el cual abarcó más de un siglo de permanente presión, permitió conformar la trama de agentes sociales y políticos que conforman la sociedad política, al tiempo que se fortalecía la sociedad civil autonomizada y diferenciada del Estado.

Finalmente, los derechos sociales (derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a ser asistido en situaciones de desamparo y/o de miseria) también son el resultado de la movilización y proyección política de grupos sociales desfavorecidos, en particular el movimiento obrero organizado de los principales países industrializados. La consecuencia de esa acción social, característica del período 1850-1950, fue la aparición y desarrollo de una sociedad más justa, con cierta igualdad de oportunidades para todos sus miembros y que exigió un comportamiento económico-social activo del Estado.

Marshall sostenía que los diversos derechos están íntimamente ligados y que, en particular, los derechos sociales son una condición imprescindible para ejercitar plenamente los derechos políticos.

Ello nos conduce a una conceptualización del Estado de Bienestar que nos permite comprender el sentido y los alcances de su evolución.

En principio, el Estado de Bienestar es un producto histórico social que -como dice Isuani- consiste en un conjunto de instituciones públicas "destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado". Estas instituciones realizan transferencias monetarias directas (jubilaciones, seguros de desempleo), indirectas (subsidios a la alimentación), prestación de servicios (educación, salud) y regulación de las condiciones de trabajo.<sup>12</sup>

No vamos a historiar el desarrollo de la acción social del Estado, pero ya a fines de la Edad Media, algunos gobiernos cobraban impuestos para transformarlos en asistencia a los más desheredados. Con el desarrollo del capitalismo desapareció la protección feudal a los sectores subordinados y, luego, con la urbanización e industrialización, se multiplicaron los bolsones de marginalidad y de pobreza. Sin embargo, la primera actitud de la burguesía ascendente fue impulsar la noción de responsabilidad individual y delegar en organizaciones privadas la atención de los crecientes problemas sociales, apostando a la regulación exitosa de las fuerzas del mercado.

Entonces fue desde los sectores populares organizados y a partir de sus demandas que el Estado se vio obligado a asumir ciertas acciones sociales reguladoras; en efecto, la amenaza de la lucha obrera condujo a los grupos dirigentes a dictar leyes redistributivas que legitimaran su conducción política y que contribuyeran a mantener el orden y la paz sociales. En este sentido el Estado de Bienestar fue producto de un acuerdo pactado por sectores sociopolíticos conservadores, liberales y socialistas más o menos moderados.

Aquí es preciso distinguir *dos posibles alcances* del concepto del Estado de Bienestar.

*En un sentido amplio* el Estado de Bienestar se refiere a la organización estatal desarrollada desde hace cien años, a través de una serie de medidas intervencionistas que fueron rompiendo con la teoría y la práctica de la independencia del mercado como único agente regulador socioeconómico respecto del poder político. La Alemania bismarckiana será el modelo de referencia de los inicios de la dimensión social del Estado capitalista a través de medidas de seguridad social puntuales y el desarrollo de la legislación laboral.

*En un sentido estricto* el Estado de Bienestar implica la consolidación de la intervención social de los Estados a partir del término de la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, de la crisis de 1930. A diferencia de la etapa anterior, las políticas sociales no son contempladas como simples medidas de contrapeso en relación a la lógica del mercado sino como estímulo y corrección sustanciales de las políticas macro económicas. Cabe subrayar que existe una gran

<sup>12</sup> Cfme. ISUANI, y otros: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño, Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1991, p. 10.

variedad en las prioridades y formas de intervención social de los Estados y hasta situaciones paradójicas, las que conducen a autores como Flora y Heidenheimer a considerar el desarrollo del Estado de Bienestar como un aspecto del proceso general de modernización del capitalismo entre las dos guerras mundiales.

Sin embargo, con el triunfo de las democracias liberales sobre el fascismo en 1945, se generalizó el modelo del Estado de Bienestar ligado a la consolidación de formas políticas pluralistas y competitivas en el Occidente más o menos industrializado. Algunos de los *elementos esenciales* que caracterizan el Estado de Bienestar en sentido estricto son los siguientes:

- *el establecimiento de un pacto político*, denominado "social liberal" por Dahrendorf, sobre los principales objetivos sociales y económicos, el cual es suscripto por los partidos y actores sociales más significativos; ese pacto se proyecta en las normas constitucionales y en una legislación social que readecua el marco jurídico del Estado liberal
- *la creciente influencia de los acuerdos y organismos internacionales* creada desde fines de la Segunda Guerra Mundial, lo cual permite coordinar las acciones de los diversos Estados de Bienestar
- *una ampliación cuantitativa y cualitativa de la acción social del Estado*, con el fin de universalizar condiciones materiales mínimas para toda la población a través de -mayor número de servicios públicos con incidencia en los mecanismos de mercado; -medidas de estímulo de la oferta a través de las políticas fiscal y crediticia; -ampliación de la cobertura de las políticas sociales y, en particular, de las asistenciales
- *el surgimiento y consolidación del modelo económico keynesiano*, destinado a regularizar el ciclo económico y a evitar fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación, tal como las de 1930, a través de la intervención estatal en el proceso productivo. Cabe aclarar, a título de breve digresión, que por modelo económico keynesiano entendemos un período en el desarrollo del capitalismo que contribuyó a engrandecer el Estado de Bienestar y a ampliar sus funciones pero que no debemos confundir entre sí. Pero el Estado de Bienestar antecede históricamente al modelo económico keynesiano y se funda principalmente en un proceso sociopolítico que puede trascender esta etapa económica.

En fin, el modelo económico keynesiano opera en el campo de la inversión, la producción y los equilibrios económicos, mientras el Estado de Bienestar lo hace en el campo de la redistribución que amplía el acceso de sectores sociales al consumo de más bienes y servicios.

## 1.2. -Caracteres de la crisis del Estado de Bienestar y sus efectos sobre los derechos sociales:

Pese a la mencionada distinción, teóricamente válida, la crisis estructural desatada a mediados de los años 70 replanteó parcialmente la viabilidad del modelo económico keynesiano y del conjunto de las relaciones sociales vinculadas al mismo.

En términos económicos, el núcleo de la nueva etapa consistió en una caída del excedente empresarial frente a la cual las soluciones llamadas keynesianas de estímulo de la demanda dejaron de ser operativas. Entonces el crecimiento del gasto público generaría inflación que vendría acompañada de disminución de las inversiones, de aumento del desempleo y de un creciente déficit fiscal. Evidentemente las causas económicas de este proceso venían gestándose a nivel internacional y local desde fines de los años cincuenta y son principalmente atribuibles a los comportamientos de los actores económicos más que a un fracaso teórico de tal o cual autor.

Desde nuestra óptica, algunas hipótesis explicativas de la crisis estructural de "nuevo tipo" que se agudizó en los '70 (y que fue diferente de la de los años '30) se focalizan en aspectos

sociológicos que afectarían indirectamente la naturaleza y/o el funcionamiento del Estado de Bienestar.

Entre esas hipótesis cabe destacar dos:

- a) que la crisis de acumulación capitalista se debería a una excesiva redistribución del capital en favor del trabajo, operada desde 1945 hasta 1975. Si esto es altamente discutible desde un punto de vista del financiamiento del salario social, es cierto que las prácticas de los Estados democráticos otorgaron mayor poder a los trabajadores para promover sus demandas en el ámbito político;
- b) que este mayor poder de negociación se asentó, sobre todo, en el éxito de las políticas económicas keynesianas que limitaron los procesos recesivos y las tasas de desempleo y favorecieron la ampliación del Estado de Bienestar. A menor desempleo y menor recesión, mayores expectativas y fortalecimiento de los sindicatos de trabajadores en su relación con el sector patronal y con el Estado.

Aunque las citadas hipótesis no fuesen plenamente válidas, ellas generan una creciente crítica al Estado de Bienestar desde fines de los años 70; esa crítica reforzó la desconfianza y hasta el descrédito de sus mecanismos y estructuras.

De manera sin lugar a dudas apresurada, hace cerca de una década, algunas corrientes históricas desearon y/o temieron la aniquilación de ese tipo de Estado.

La crisis económica engendró pues una crisis de credibilidad en el Estado de Bienestar, no sólo por los lógicos problemas de financiamiento que se derivaron de las dificultades fiscales sino porque se percibieron crecientes dudas sobre los efectos positivos de la intervención social del Estado.

Por ejemplo, desde la Sociología Política se dieron diversas explicaciones sociopolíticas para dar cuenta de la crisis del Estado de Bienestar:

Para algunos autores ella se debió al derrumbe parcial del pacto político-social de post-guerra sobre el cual se fundó. Por ejemplo, Logue sostuvo que el Estado de Bienestar es más bien víctima de su éxito que de sus falencias; en los países desarrollados se han satisfecho las necesidades materiales básicas y, por lo tanto, los desequilibrios actuales se deberían a la demanda de nuevos beneficios no vitales y a la resistencia del capital en financiarlos. Asimismo, el Estado de Bienestar estaría sufriendo el desequilibrio generado por la integración de intereses corporativos que pretenden no afectar la distribución de poder y riqueza previa, lograda en su favor.

Offe sintetiza con mucha profundidad las contradicciones estructurales del Estado de Bienestar en el capitalismo tardío: el centro de esas contradicciones no se encuentra en la estructura económico social sino en las tensiones entre el subsistema Estado de Bienestar y los subsistemas de socialización (el hogar) y de producción e intercambio capitalista.

Por una parte el Estado de Bienestar, cuyas metas deberían asegurar procesos de mercantilización orientados capitalísticamente, entra en conflicto con el poder colectivo del capital al desmercantilizar considerablemente la vida cotidiana de la población. A ello se agregan el problema fiscal crónico del Estado de Bienestar debido al perpetuo crecimiento de ciertos gastos sociales y ciertos fracasos en sus tareas de planificación que hacen ineficaz a su aparato administrativo. La resultante de estos problemas es una presumible pérdida de legitimación entre los sectores sociales subordinados que habían impulsado su desarrollo.

Por otra parte, Offe subraya que estas contradicciones, constituyendo límites insalvables de las sociedades capitalistas actuales, no conducen a un colapso automático del Estado de Bienestar. Al contrario, *este Estado se ha hecho irreversible, en la medida que realiza funciones esenciales para la economía capitalista tanto como para las oportunidades de vida de muchos grupos sociales.*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cfme. OFFE, "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Alianza, México, 1990.

En lo inmediato la descrita crisis y achicamiento de la acción social del Estado ha tenido graves consecuencias sobre los ciudadanos, sus facultades y su identidad.

Ha habido una simétrica destrucción de los derechos sociales a partir de la crisis mundial de 1974-1980 y una creciente apatía y deslegitimación de los políticos y de los partidos políticos, tanto en las sociedades desarrolladas como en las subdesarrolladas. Ello se manifiesta a través de la abstención electoral (se duplicó en la mayoría de los Estados democráticos europeos y se mantuvo en alrededor de 50% en los Estados Unidos); de la imagen negativa de "lo político", según encuestas confiables; y, lo más grave, de muchas competencias electorales sin alternativas socioeconómicas que atraigan al electorado. El "programa único" neo-liberal destinado a "reajustar" los Estados de Bienestar en crisis deteriora la vida política democrática, pues la sociedad pareciera impotente para generar soluciones políticas que combatan la injusticia social y los ciudadanos van perdiendo derechos sociales y capacidad de movilización política. Sobre todo en los países periféricos pero también en aquellos más avanzados, el Estado ha dejado parcialmente de garantizar una distribución equitativa de bienes; actualmente el poder político no puede garantizar el derecho al trabajo y "observa", paralizado, el crecimiento del "desempleo estructural"; al mismo tiempo el poder económico, a través de las "leyes de mercado", tiende a imponer sus intereses sectoriales en detrimento de los sectores subalternos, en forma semejante a la del siglo pasado.

Por ello, Guillermo O'Donnell afirma que la presencia y autonomía del Estado son garantía irremplazable de los derechos civiles, políticos y sociales y de su necesaria interrelación. Las fallas o la carencia de esa presencia y eficacia estatales deterioran la ciudadanía (bajo todas y cada una de sus formas), generando el concepto de "ciudadano de baja intensidad"; éste grafica la realidad de la falta de respuestas satisfactorias a las demandas sociales urgentes, lo cual debilita la participación política y retrograda la noción de ciudadanía a su forma nominal<sup>14</sup>. En efecto, un "excluido social", por más que sea parte del Estado y pueda legalmente elegir a sus gobernantes, tiene actualmente escasas posibilidades de influir sobre las decisiones políticas que contribuyen a marginarlo. Ello induce a ese "tipo" de ciudadano a la pasividad política, la cual representa otra forma de exclusión. El resultado de esta creciente destrucción es conceptualizado (también por O'Donnell, o.c.), a través de la posible institucionalización de "democracias delegativas", donde masas inhibidas socialmente "eligen" gobiernos dictatoriales y se dejan manipular por los mismos. En América del Sur el caso de Perú, a partir del "golpe" del Presidente Fujimori (1992), es un modelo autoritario que puede reproducirse en otros países de la región.

### 1.3. -El problema de la justicia social y el Estado:

En las circunstancias actuales, el Estado, producto de la crisis del modelo de Estado Benefactor, ha perdido su "eficacia social". En particular, en su versión latinoamericana, se ve cada vez más imposibilitado de atenuar los efectos discriminatorios de la economía y de satisfacer las crecientes necesidades sociales. El problema de la justicia social, lejos de resolverse o superarse, revive frente a la falta de equidad en la producción de políticas públicas. El signo neoliberal de los cambios hace que este problema quede relegado, dado que se confía en la capacidad de mercado para lograr los objetivos de crecimiento y equidad.

La acción pública y en particular la intervención social del Estado, aparece más ligada a consecuencias no deseadas de injusticia social que a la realización efectiva de la justicia social.

<sup>14</sup> O'DONNELL, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130, Buenos Aires, julio-septiembre de 1993.

Según Minujin, los "signos principales" del proceso de recesión económica y crisis social que se inicia en la década de los '80 y se consolida en los '90 para la mayor parte de los países de América Latina, son:

- "concentración económica;
- contracción del Estado y retiro de sus funciones redistributivas;
- modificaciones en el mercado de trabajo con aumento de la precarización y el desempleo;
- caída del ingreso;
- aumento de la pobreza con la incorporación de sectores medios o "nuevos pobres"<sup>15</sup>.

En este marco, si bien creemos que la realización de la equidad no depende en forma exclusiva de un sistema eficaz de políticas sociales, sostenemos que éstas juegan un papel importante como correctoras de las pautas de desigualdad. El acceso a los beneficios de acciones asistenciales se ha transformado en la principal estrategia de sobrevivencia de los sectores más carenciados, que son los que más han sentido el impacto de los recortes en los servicios sociales, propios de las políticas de ajuste vigentes.

Una sociedad que ve aumentar las situaciones de injusticia y la desigualdad en la distribución del ingreso que la va conformando como una sociedad "dual", genera sentimientos de desesperanza, descreimiento, abandonando sus antiguas aspiraciones de movilidad social ascendente (Bustelo, 1993).

¿Cómo superar la iniquidad? No es sólo un problema de distribución sino de estrategias de producción de los recursos.

En el campo de la distribución, la idea sería modificar la forma de asignación de los recursos superando las tradicionales exclusiones en el acceso a los beneficios, así como la estratificación y fragmentación que hacen que no todos obtengan la misma calidad en la cobertura.

En cuanto a la producción, se trata de generar nuevos recursos con una lógica de progresividad, para lo cual se requiere una reforma fiscal. Un sistema tributario coherente con políticas de crecimiento que tiendan hacia la equidad debe ser progresivo, sustentándose fundamentalmente en "las expresiones patrimoniales no productivas y aquellas ganancias distribuidas como ingresos personales"<sup>16</sup>

### Estado o Sociedad: ¿a quién corresponde resolver el problema?

El sector público cumplió en Argentina, sobre todo "a partir de los 30-40, un papel dinamizador y protagónico de procesos masivos de cambios sociales, signados fundamentalmente por la incorporación de sectores pobres a condiciones de vida y trabajo con protección social, cobertura educativa y posibilidades de mejora en sus condiciones de vida...".

El Estado en crisis no sólo pierde este papel protagónico, sino que se convierte en un elemento regresivo<sup>17</sup>.

Según Beccaria, en referencia a cambios en la estructura de distribución del ingreso en Argentina, en los últimos tres lustros un sector social importante del país viene sufriendo un "movimiento social descendente", en el sentido de pasar de la clase media a situaciones de pobreza y precariedad (nuevos pobres, empobrecidos), pero muchas más personas ven reducidos sus ingresos sin cambiar de "estrato social"<sup>18</sup>. Este hecho, sumado a los ya

<sup>15</sup> MINUJIN, Alberto, "En la rodada", en Minujin y otros, "Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina", UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1993, pág. 18.

<sup>16</sup> LOVUOLO, Rubén, "Economía política del estado de Bienestar, en el Estado Benefactor. Un paradigma en crisis", Miffo y Dávila, CIEPP, 1991.

<sup>17</sup> MINUJIN, Alberto, op.cit., pág. 20.

<sup>18</sup> BECCARIA, Luis, "Cambios en la estructura distributiva 1975-1990", en Minujin, Alberto y otros, op.cit.

mencionados recortes en las políticas de bienestar, conforma un vasto panorama de situaciones injustas.

Además, la intervención social del Estado es percibida como fragmentaria, insuficiente, circunstancial y esto sirve de base a las críticas a los servicios sociales, particularmente de educación y salud<sup>19</sup>.

En medio de esta crisis, y sin que se perciban certezas respecto del camino a seguir por el modelo de Estado Social, sino más bien "perplejidades", tal como señala Habermas, la pregunta sería: ¿Debe ser el Estado el garante de una sociedad más justa e igualitaria?

Offe sostiene que no es el medio jurídico-administrativo del cual se vale el Estado Social, la modalidad más adecuada para generar formas de vida más justas. La ejecución de los programas sociales no constituye una práctica neutral, sino que va unida a elementos normativos y de control, que dejan poco espacio para la autorrealización y la espontaneidad. El establecimiento de "formas vitales estructuradas igualitariamente", excedería las posibilidades del Estado.

¿Dónde buscar, entonces, "el potencial de reflexión y dirección", la capacidad de gestión de una sociedad más justa?

Habermas<sup>20</sup>, siguiendo a Offe, confía en el "poder de integración social de la solidaridad", que debería definir un nuevo equilibrio con las esferas del Estado y de la economía. Todo proyecto que intente establecer orientaciones solidarias debe movilizar las formas de autoorganización social como "ámbitos públicos autónomos".

Esta idea, que tiene como meta una "sociedad de bienestar", igualitaria y autónoma, revaloriza la descentralización como mecanismo que permitiría superar las formas hiperburocratizadas que se generaron a partir del desarrollo del Estado Social. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos y la creciente importancia de algunos movimientos sociales en la construcción del consenso, permitiría rescatar redes de solidaridad, fundamentalmente en el escenario local, que aparece como un ámbito más permeable a las demandas sociales.

### El rol de las políticas del Estado en materia social

Como hemos expuesto, la crisis que se genera a partir de mediados de los '70 y se agudiza y profundiza en los '80, crisis fiscal y de legitimación, afecta el modelo de Estado intervencionista y comprometido en lo social, que había funcionado con éxito. Frente a la pérdida de la eficacia social del Estado, y el consiguiente protagonismo del mercado como regulador, se abandona la idea de un Estado "compensador de las desigualdades económicas".

Los procesos de ajuste y las transformaciones en las modalidades de intervención del Estado parecen haber sido acompañados por un debilitamiento de la "capacidad de regulación societal", en relación al modelo de Estado Social. Uno de los puntos débiles de los Estados modernos es que a mayor número de demandas, tienen más dificultades para intervenir<sup>21</sup>.

En parte, los propios productos generados por los Estados de Bienestar atentaron contra el objetivo de generar formas de vida más justas y solidarias. Por una parte, se desarrollaron enormes burocracias que, a pesar de su peso en la vida social, constituyeron un obstáculo para una gestión más eficiente, ya sea por esa suerte de "irracionalidad reguladora" de la administración pública como por el carácter disciplinario y normativo de sus acciones<sup>22</sup>. Por

<sup>19</sup> BUSTELO, Eduardo, "La producción del Estado de malestar. Ajuste y política social en América latina", en *ibidem*.

<sup>20</sup> HABERMAS, Jürgen, "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988.

<sup>21</sup> CROZIER, Michel, "Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio", México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 2da. ed. en español, pág. 65.

<sup>22</sup> DE LEONARDIS, Ota; MAURI, Diana; y ROTELLI, Franco, "La empresa social", Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

otra parte, al no fomentar lo suficiente la responsabilidad social (no obstante su compromiso social), el Estado de Bienestar renunció a regularse a sí mismo. En otras palabras, fue escasa la incidencia del Estado sobre el sistema sociocultural, que tiene más autonomía y capacidad de autoperfeccionamiento que el mercado y que el propio sistema político. Esto explicaría de algún modo que la pérdida de derechos sociales y el recorte en los alcances de la ciudadanía social se hayan producido sin reclamos contundentes, sino más bien con resignación, por parte de la sociedad civil.

En este marco, la realidad que se va desarrollando es la siguiente:

Las políticas sociales de la región en la actualidad se inscriben en un proceso de fragmentación y debilidad estatal.

Este fenómeno se expresa,

a) como carencias técnicas:

- No existen instancias de coordinación efectiva que impriman direccionalidad al heterogéneo mundo institucional encargado de las políticas sociales.
- La escasez de recursos económicos así como la rigidez en el manejo del presupuesto y de los recursos en general destinados al sector; condicionan fuertemente la capacidad reguladora y fiscalizadora del Estado.
- Por otra parte, los organismos técnico-administrativos encargados de planificar políticas sociales, carecen de sistemas de información, o registros adecuados que posibiliten la evaluación de la eficiencia de los programas implementados

b) como ausencia de proyectos que sean capaces de articular las acciones fragmentarias de los diferentes actores sociales y políticos:

- Cada uno de los niveles encargados de la política social (nación, provincia, municipio) presta servicios respondiendo a su lógica particular, sin producir una estrategia global que permita optimizar el aprovechamiento de los recursos.

Teniendo en cuenta esta perspectiva orientadora, y sin pretender desarrollarla exhaustivamente en este trabajo, nos interesaría responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué se entiende por capacidad de gestión del Estado?
- ¿Puede el Estado recuperar un rol "direccionador" en materia de políticas sociales? ¿Qué funciones estatales deberían fortalecerse?
- ¿Cómo pensar la capacidad de gestión estatal en relación a las tradicionales políticas sociales sectoriales?
- ¿Existe relación entre los procesos de segmentación social y esta aparente debilidad estatal? Dicho de otro modo: un fortalecimiento de las capacidades estatales ¿podría tener efectos beneficiosos para generar procesos de integración social?

#### 1.4. -Algunas reflexiones sobre la capacidad de gestión del Estado:

Entendemos por capacidad de gestión la aptitud del Estado para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces y eficientes. En el área social, sería un rol activo del Estado en la gestión/coordinación de políticas sociales que permitan compensar desigualdades y promover el desarrollo. Capacidad no tanto de "ordenar" a la sociedad como de "servirla y escucharla" <sup>23</sup>.

Un Estado -o un área del mismo- tendrá capacidad de gestión si cuenta, por lo menos, con dos elementos: estrategias -entendidas como formas, alternativas, modelos en la toma de decisiones- y formas organizacionales flexibles <sup>24</sup>. Para formular o reformular estrategias es necesario conocer a los actores, sus redes de relaciones, sus conflictos reales y potenciales, y

<sup>23</sup> CROZIER, Michel, ob.cit., pág. 57.

<sup>24</sup> DRAIBE, Sonia: *La reforma del Estado en América latina: observaciones sobre el caso brasileño*, en Perfiles Latinoamericanos, n° 1, FLACSO, México, 1992, pág. 58.

proponer cursos de acción para ser utilizados en situaciones distintas, pero que puedan ser asimilables. Por otra parte, formas organizacionales jerárquicas, burocráticas, con estructuras normativas pesadas y obsoletas, no pueden acompañar estas estrategias ni seguir el ritmo de los cambios. La capacidad real de las instituciones creadas y la viabilidad de cambios en su interior deben ser discutidas, y esto parece un punto sin saldar en lo que a políticas sociales se refiere. Por ejemplo, podemos tener magníficas leyes de educación, exitosas en otros contextos, pero si no discutimos el sentido y los alcances de la escuela, la realidad económica y social en la que está inmersa, la estructura burocrática en la que está inserta, los perfiles heterogéneos de docentes, directores, supervisores, entre otras tantas cuestiones; en otras palabras, si no fijamos estrategias basadas en un conocimiento de actores y condiciones y no flexibilizamos las formas de organización, cualquier intento fracasará.

Ahora bien, cuando hablamos de eficiencia nos preguntamos: ¿Cuáles son los criterios, cuál es la racionalidad de esa eficiencia? ¿Es una eficiencia basada en criterios puramente económicos (racionalización del gasto), administrativos (descentralización, informatización, en síntesis: modernización de la gestión) o en criterios de equidad (acceso, cobertura, participación de los usuarios, etc.)? <sup>25</sup>. Sabemos que la determinación de cuáles criterios de eficiencia serán prioritarios (aunque, por supuesto, nunca excluyentes de posibles combinaciones) está sustentada en decisiones políticas y responde a un modelo de Estado deseable. Esto es importante explicitarlo a la hora de analizar capacidades-discapacidades estatales.

La capacidad de gestión es, también, capacidad de regulación. En este sentido, regulación indicaría "la acción de mecanismos correctores que mantienen un sistema en existencia" <sup>26</sup>. La regulación no es lo mismo que la reglamentación: si bien las reglas del poder público vienen con frecuencia en apoyo de las regulaciones, los diversos modos de regulación social exceden el estrecho marco de las reglas.

Para Mario dos Santos, la capacidad de regulación y control de los Estados varía según los países, mostrando los Estados latinoamericanos "una escasa capacidad de actuar no sólo sobre la sociedad sino sobre sí mismos". Esta capacidad depende:

- de las distintas culturas de Estado
- de aparatos técnicos, de información y de gestión más o menos deteriorados
- de procesos de corrupción más o menos acentuados
- de reformas impositivas más o menos tempranas
- de la mayor o menor disponibilidad de recursos del Estado <sup>27</sup>

Según Sonia Draibe <sup>28</sup>, la pérdida de la capacidad de gestión del Estado en crisis está dada por sus características organizacionales (hipertrofia, superposiciones, fragmentación institucional), pero también por sus crónicos problemas de financiamiento. Esta reflexión pensada para el Estado brasileño es aplicable a toda la región, en donde se puede hablar de un sistema de políticas sociales asentado en una estructura tributaria regresiva, a la vez que apesadado en un contexto de deuda que hace que la política económica se ajuste a las decisiones de los organismos internacionales de crédito.

### 1.5.a. Para una historia del modo de intervención del Estado

Durante la primera mitad del siglo XX, las formaciones sociales organizaron sus condiciones de reproducción alrededor del Estado. En los países del Este, el socialismo devino en

<sup>25</sup> Sonia Draibe plantea estos tres parámetros (motivaciones económico-financieras, motivaciones administrativo-institucionales de mayor accountability del gasto, motivaciones democratizantes y del aumento de equidad) como los más usados en los diversos países para medir la eficiencia de las políticas.

<sup>26</sup> CROZIER, Michel, ob.cit., pág. 111.

<sup>27</sup> DOS SANTOS, Mario, "Democracias en falta", *Iniciativas*, enero 1994.

<sup>28</sup> DRAIBE, Sonia, ob.cit.

“estatismo”, mientras en Europa Occidental el desarrollo de los Estados de Bienestar trajo un reforzamiento del Estado en el área social a la vez que una expansión del sector estatal (nacionalizaciones)<sup>29</sup>.

Según Beaud, las características del estatismo son aquellas que hacen al rol central del Estado:

- El Estado es base institucional de la clase dirigente (“estadocracia”) y de la alta clase media (“tecnoburocracia estatal”).
- El Estado dirige y organiza las principales dinámicas de producción, acumulación y negociación, fijando las prioridades.
- El Estado asegura la cohesión del conjunto social, sea mediante la ideología, la represión, el compromiso social o una combinación de ellos.

El mundo del último tercio del siglo XX aparece constituido principalmente por Estados que intentan crear una unidad nacional, catalizadores de compromisos sociales, del consenso, del sentimiento de pertenecer a una comunidad, creadores de un mercado nacional, de políticas agrícolas, industriales, tecnológicas nacionales y, más tarde, de un sistema nacional de salud y seguridad social<sup>30</sup>.

Las funciones primordiales de este Estado moderno, concebido como Estado Nacional, son:

- a) una función económica, cuyos rasgos esenciales consisten en la recaudación tributaria y en la garantía de la moneda y los contratos, y cuya máxima expresión estaría dada por un Estado agente del desarrollo económico<sup>31</sup>;
- b) una función político-ideológica, que se orienta a la producción del consenso y a la búsqueda de legitimación. Aquí han jugado un papel primordial las políticas sociales (incluimos aquí las políticas laborales de empleo) como mecanismos de integración;
- c) una función represiva: el Estado tiene un componente de fuerza y coerción que sirve para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

En la medida que los Estados de la región no cumplen, o no cumplen bien estas funciones, señalamos pérdida de su capacidad de gestión. En el caso argentino resulta evidente: se trata de un Estado cuya capacidad financiera está puesta permanentemente en tela de juicio, aun bajo una aparente estabilidad monetaria, Estados provinciales que no pueden pagar a sus empleados; un Estado cuyas políticas sociales se encuentran deterioradas y fragmentadas, que no puede garantizar el empleo, ni un ingreso mínimo digno para sus jubilados; un Estado que convive, principalmente en las grandes ciudades, con el fenómeno de creciente inseguridad y anomia.

El punto de inflexión que ubicamos en la década de los ‘70, con la crisis de ese modelo de Estado Social, genera cambios profundos en el Estado, que resignifican sus funciones. No se trata de recortes, sino más bien de modificaciones en las tres dimensiones del régimen político: deliberación, representación y decisión. Las posibilidades de construir consenso disminuye: antes de trataba de distribuir excedentes y hoy, de administrar escaseces (Rosanvallon); esto requiere de nuevas formas institucionales que contengan componentes éticos. Las funciones estatales se mantienen pero la institucionalidad cambia, se adapta, es flexible. La pregunta que surge es cuáles son esas formas institucionales que permitirían recuperar capacidad de gestión frente a las nuevas realidades.

### 1.5.b. Capacidad de gestión, capacidad de adaptación

<sup>29</sup> BEAUD, Michel. “Réformes économiques et transformations du rôle de l’Etat”. EADI. Conférence de l’ICCCA. Paris. 25 de abril de 1990, pág. 4.

<sup>30</sup> BEAUD, Michel, *ob.cit.*, pág. 8

<sup>31</sup> WEEFORT, Francisco. “América latina: sistema político y desenvolvimiento económico”, texto presentado en el Seminario Estado, Economía e Saúde, NEPP/UNICAMP, julio 1990, citado por Draibe, Sonia, *ob.cit.*, pág. 77.

Como hemos señalado, la capacidad de gestión debe ser analizada también en el contexto de una sociedad que ha cambiado radicalmente las formas de acción colectiva. El Estado en la región no logra adaptarse a los desafíos impuestos por las nuevas tecnologías y las nuevas condiciones del mercado laboral. Podríamos decir que el Estado "se está constituyendo en el sector más arcaico de todo el sistema social"<sup>32</sup>. ¿Puede, entonces, pensarse una recuperación de las capacidades estatales sin que el Estado comprenda y asimile los cambios de todo el sistema industrial basado en el empleo de masas?

Tal como señala Castells<sup>33</sup>, el proceso de revolución tecnológica que se inicia en los '70 indica el paso de una sociedad industrial a una sociedad informacional, que se caracteriza por el papel clave de la información y del conocimiento, a la vez que reformula toda la relación capital-trabajo tal como estaba planteada en las economías industriales. ¿De qué manera se han hecho cargo los Estados centrales de estas transformaciones? De ninguna manera desestatizando, sino reorientando y flexibilizando. ¿Qué se reorienta? El sentido de la intervención: de los aparatos administrativos a los ámbitos de interacción simbólica ligados a flujos de información. ¿Dónde se flexibiliza? En las modalidades de intervención: de modalidades rígidas basadas en una lógica político-administrativa a modalidades capaces de adaptarse a los cambios del mercado, con el acento en el procesamiento de la información y en el control de una gestión cada vez más descentralizada.

No es conveniente poner el eje de los cambios en adaptar a la población a estas nuevas circunstancias sino en lograr un sistema político-administrativo que pueda orientar la realidad y ser capaz de adaptarse a ella. En estas circunstancias juegan un papel primordial las políticas de empleo, que permitan intervenir en el sistema de relaciones laborales de forma progresiva. Crear empleos y garantizar el ingreso mínimo de las personas son transformaciones de tal peso que no pueden ser garantizadas sino por el Estado: los mercados no surgen, sino que deben ser creados y orientados a la reasignación de recursos, mediante una política<sup>34</sup>. Esta tarea necesariamente implica innovaciones.

En cuanto a los aparatos técnicos, no se trata sólo de acumular capacidades informáticas sino que esta incorporación de la tecnología sea útil al funcionamiento del sistema de toma de decisiones. El problema de modernizar la gestión no está únicamente ligado a las máquinas sino que es un problema de actitudes y creencias, tanto de las personas directamente involucradas en la gestión como de toda la sociedad.

El proceso de revolución tecnológica se inserta en un contexto económico y social de globalización, entendida como la constitución de un sistema mundial interdependiente, con una economía cada vez más internacionalizada. Si bien la transnacionalización no es un rasgo nuevo de la economía capitalista, lo novedoso es "la constitución de un sistema económico funcionando como unidad a nivel mundial en tiempo real"<sup>35</sup>. Ya no hay Estado o empresa que pueda pensarse fuera de un contexto de competencia internacional. En este marco, es evidente que hay Estados mejor posicionados para insertarse como actores con proyectos propios en estos nuevos procesos; esta ventaja está íntimamente ligada a su capacidad de regulación nacional.

Fenómenos tales como la internacionalización, la multinacionalización y la mundialización amenazan al Estado post-crisis, que por su parte se presenta débil. Esta debilidad, sin embargo, es compensada de dos maneras: por una parte, con la constitución de conjuntos pluriestatales que pueden reconstituir una capacidad de acción; por otra, con la regionalización y la

<sup>32</sup> CROZIER, Michel, ob.cit., pág. 51.

<sup>33</sup> CASTELLS, Manuel, "Nuevas tecnologías, economía y sociedad". Lección inaugural del curso académico 1988-1989, Universidad Autónoma de Madrid, pág. 33.

<sup>34</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C., MARAVALL, José M. y PRZEWORSKI, Adam, "Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata", en Revista *El Cielo por Asalto*, año III, Nº 5, otoño 1993, Buenos Aires.

<sup>35</sup> CASTELLS, Manuel, ob.cit., pág. 24.

descentralización, donde las colectividades locales toman o retoman la iniciativa. Estas dos respuestas ayudan, de alguna manera, al descompromiso del Estado. Sin embargo, coincidimos con Beaud en que jamás el capitalismo liberal ha funcionado sin un Estado eficaz y activo: su rol es, por el contrario, esencial <sup>36</sup>.

### 1.5.c. Capacidad de gestión y políticas sociales sectoriales

Cuando nos detenemos en el ámbito de las acciones sociales del Estado, nos preguntamos hasta qué punto la capacidad de gestión no es asimétrica: escasa en las acciones sociales que tienden a la integración y al fomento de la solidaridad y la ciudadanía; fuerte en lo referente a políticas de control social, ya sea por vía de la estabilidad monetaria o de políticas de emergencia que tiendan a evitar desbordes.

Volvemos entonces, nuevamente, a los criterios de eficiencia: la equidad y la solidaridad son los componentes esenciales de la capacidad de gestión en las políticas de integración social. Una gestión social eficiente debería producir efectos de ciudadanía social.

El sistema de políticas sociales universales, centralizadas y estatales, parceladas en "sectores sociales" (salud, vivienda, educación, seguridad social, asistencia) que caracterizó al Estado Social, presenta evidentes signos de deterioro. Por una parte, ha sufrido restricciones que degradaron su calidad; por otra, todos los sectores se ven atravesados por orientaciones crecientes de asistencia a los excluidos, donde se combinan prioritariamente objetivos clientelísticos y de control de aquellos grupos que ofrecen situaciones de riesgo. Es importante relevar esta complejidad, que actualiza aún más la necesidad de que el incremento de capacidades estatales en el área social se dirija a la capacidad de adaptación.

Dos características, que se repiten en las diversas políticas sectoriales, dan cuenta de la debilidad estatal:

- las acciones sociales están absolutamente fragmentadas, entre niveles (nación, provincia, municipio) y al interior de esos niveles; entre sectores (salud y asistencia, o minoridad y educación, por ejemplo) y al interior de esos sectores, conformando un mosaico de programas inconexos y, por lo tanto, reducidos en su eficacia y alcances;
- no existe (o sólo se da en casos puntuales) práctica de evaluación de la gestión social, que permita comprender y anticipar el comportamiento de los actores, revisar y modificar los programas de acuerdo al contexto institucional y lograr criterios de eficiencia construidos participativamente;
- no hay articulación entre política económica y políticas sociales: los efectos solidarios y de integración también están relacionados con las orientaciones referidas al empleo y a la distribución del ingreso, que, si no incluyen componentes progresivos, convierten a la política social en un permanente paliativo de los resultados del ajuste.

Aún no está claro el futuro de las políticas sociales sectoriales: ¿podrán revitalizarse, al impulso de una ampliación de la sociedad civil, reciclando algunas de sus formas y recursos a través de estrategias de "empresa social" <sup>37</sup>?; ¿desaparecerán, para dar paso a alguna otra forma de política social transversal, del tipo de un "ingreso mínimo garantizado"?; ¿seguirán conviviendo con sus limitaciones, atravesadas por la asistencia y superadas por la emergencia?

La tendencia presente y futura indica que en nuestro país existe una supervivencia del sistema de políticas sectoriales pretendidamente universal y realmente cada vez más privatizado; un peso creciente -al interior de ese esquema- de políticas asistenciales (por naturaleza focalizadas) y una ausencia en el debate nacional de las estrategias a seguir en la política social, como parte de un desarrollo global que incluya a las políticas de empleo y a las

<sup>36</sup> BEAUD, Michel, ob.cit., pág. 12.

<sup>37</sup> DE LEONARDIS, Ota, y otros, ob.cit.

políticas económicas sectoriales. La orientación predominante es, entonces, hacia políticas compensatorias; los instrumentos de política social utilizados combinan los tradicionales sectores sociales con fondos de emergencia.

En este marco, y en lo inmediato, antes que una recuperación de capacidades estatales a través del mejoramiento de las tradicionales políticas sociales sectoriales, se vislumbra una recuperación en el ámbito de los servicios sociales a través de formaciones paralelas al Estado, encargadas de la elaboración y ejecución de políticas compensatorias. Este fenómeno se enmarca en el ya señalado desplazamiento de la acción pública social hacia políticas de emergencia para la atención de grupos marginados<sup>38</sup>.

La práctica da muestras de que la emergencia supera la capacidad de introducir enfoques globales en las políticas compensatorias. A pesar de esta tendencia, sostenemos que la incorporación de algunos criterios permitiría mejorar sus resultados:

- a) poner énfasis en el componente preventivo, realizando acciones en poblaciones de riesgo potencial (de desnutrición, por ejemplo);
- b) invertir recursos en mejorar los criterios y las técnicas utilizadas para determinar las poblaciones objetivo;
- c) darle a las políticas compensatorias un carácter "transicional" hacia situaciones de autosustentación de los beneficiarios, que podría lograrse, por ejemplo, combinándolas con políticas de empleo u otras que pongan el acento en la inclusión social y no en la mera asistencia (Schejtman, 1989).
- d) orientar las políticas compensatorias a producir impactos en lo sociocultural, impulsando la organización y fortaleciendo los canales de expresión de la ciudadanía social (a través de la dimensión educativa de los programas, por ejemplo).

## 1.6. -Aspectos metodológicos de las políticas sociales:

A partir de la crisis del Estado de Bienestar comienza a prestarse atención al aspecto metodológico de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales, como medio para lograr mejorar su calidad. Se parte de la premisa de que a través de una intervención racional y planificada se logrará hacer más eficientes las políticas de desarrollo social. En otras palabras, las políticas sociales tendrán mayor impacto en la medida que estén correctamente formuladas.

El medio para lograr este objetivo es la investigación y la acumulación de conocimientos teóricos y metodológicos respecto del diseño, implementación y evaluación de políticas, lo que lleva a actualizar el debate sobre algunos nudos problemáticos en relación a estos temas.

Aparece aquí una distinción entre lo político (como ámbito de la decisión, del diseño de grandes líneas de acción) y lo técnico (como responsable de la concreción de los planes, proyectos y programas sociales).

Según Robirosa<sup>39</sup>, el Estado aplica, crea y distribuye los recursos en materia de política social; es un agente activo que define los contenidos de las políticas públicas. Ahora bien, esas políticas se operacionalizan a través de líneas de programas y proyectos. Es aquí donde aparece el técnico del Estado, que se percibe a sí mismo como "intermediario" y a la vez como "víctima" de las decisiones políticas y los trámites burocráticos, a la vez que se siente amenazado por la propia discontinuidad de esas decisiones.

En esta distinción entre lo político y lo técnico, entendemos que éstos no son tipos puros; que lo político tiene necesariamente una dimensión técnica que es la que otorga viabilidad a las decisiones y que lo técnico no deja de ser político en el sentido de que no constituye una instancia neutral, sino atravesada por las relaciones de poder y por la adhesión o no a ciertos

<sup>38</sup> DOS SANTOS, Mario: "Las estrategias de gobernabilidad en la crisis". Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011. PNUD-UNESCO-CLACSO (versión preliminar). Buenos Aires, junio de 1994, pág. 30.

<sup>39</sup> ROBIROSA, Mario y otros. "Turbulencia y planificación social". UNICEF/Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.

La focalización está entendida como una concentración en la prestación de servicios sociales por parte del Estado y el "redireccionamiento" del gasto social hacia los sectores más débiles. Afecta fundamentalmente al campo de las políticas asistenciales, ya que dirige los fondos a los sectores de mayor pobreza a través de acciones tales como asistencia alimentaria, sanitaria, fondos de emergencia social, etc.

La focalización en sí misma no es perjudicial, pero en un contexto de crisis en el cual gran parte de la responsabilidad de ésta parece provenir de un gasto público excesivo y socialmente ineficiente, caben algunas reflexiones. El problema consiste en determinar: ¿qué y para qué focalizar?

Distinguiamos diferentes concepciones de la focalización:

a) La focalización como forma efectiva de reducción del gasto público social, que implica dirigir la acción distributiva del Estado a los grupos de mayor vulnerabilidad, a costa de reducir los servicios para los sectores medios. Este es el sentido de las propuestas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>43</sup>. Con esta tendencia, y dado que nuevas demandas aparecen desde una pobreza cada vez más extendida, quedan numerosos grupos sociales en situación de desprotección. Al recortar lo que tradicionalmente fue considerado un acceso universal a los servicios, los sectores medios que además se ven empobrecidos por las políticas de ajuste, quedan en un estado de absoluta desprotección.

El problema de este tipo de focalización es que reduce el campo de las políticas sociales a esa acción estatal focalizada, apelando a valores como la eficiencia y la estabilidad, para los cuales aquéllas significarían distorsiones.

Otro riesgo que se presenta es la virtual institucionalización de un "Estado para los pobres" (Tenti Fanfani, 1991), lo cual ofrece las dificultades inherentes a la identificación de la población beneficiaria, con consecuencias de discriminación y reproducción "legalizada" de las desigualdades sociales.

b) Desde otro punto de vista, la focalización puede ser vista como una intención de hacer llegar efectivamente el gasto a los sectores más pobres, cuyas demandas tampoco habían sido satisfechas con una pretendida universalización. En ese orden de ideas, la CEPAL propone determinadas estrategias en el diseño de las políticas sociales, que permitirían ubicar adecuadamente las políticas focalizadas en un contexto más amplio.

Los aspectos fundamentales a tener en cuenta serían:

- la dimensión temporal, definiendo con claridad acciones de corto, mediano y largo plazo. Las acciones focalizadas quedarían reservadas, como políticas de emergencia, al corto plazo, dada la real urgencia de la atención de los grupos más pobres. Pero ellas no cumplirían una función eficaz si no estuvieran coordinadas con medidas de mediano y largo plazo, que tiendan a la integración de todos los sectores sociales;
- la coordinación entre las diferentes áreas de la política social, ya que con políticas desarticuladas y fragmentarias, sin una planificación integrada del campo social que permita optimizar recursos, difícilmente se puedan fijar prioridades que permitan establecer políticas específicas para los grupos más vulnerables.

En otro orden de cosas, y poniendo el acento en la captación de los recursos y no exclusivamente en la producción de servicios, aparece la idea de focalizar no sólo el gasto, sino también el ingreso público. Esto significa que el costo mayor de los ajustes fiscales "debe ser" absorbido por los sectores de más altos ingresos y riqueza ya que ello facilitaría el desarrollo de la acción social del Estado y generaría una real redistribución de riqueza en favor de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Particularmente una política laboral eficaz exigiría un Estado capaz de reglamentar la acumulación de capital y las actividades socio-económicas del Capital.

<sup>43</sup> SUNKEL, O. y ZULETA, G., "Neoestructuralismo versus neoliberalismo", en Revista de la CEPAL N° 42, diciembre de 1990.

## 1.7. -Algunas puntualizaciones:

Según Bustelo e Isuani<sup>44</sup> es necesaria una instancia central de dirección y coordinación para que cada grupo social no revierta el principio de solidaridad en medio de la lucha por la obtención de recursos. Ésta es la función de la instancia estatal, en cuatro sentidos:

- \* provisión directa de bienes y servicios, con especial atención en los sectores más pobres;
- \* poder de regulación que garantice los niveles de calidad de los programas;
- \* mecanismos de promoción diferencial para nivelar las desigualdades (transferencias redistributivas);
- \* coordinación para optimizar recursos.

De la propuesta de los autores surge una delegación de responsabilidades del Estado hacia la sociedad civil en lo que hace a provisión directa de servicios, a la vez que un "rol más potente" en lo referente al poder de regulación estatal, para evitar la fragmentación de la sociedad civil.

Hay que tener en cuenta que toda demanda de organización social es una demanda de intervención pública, quizás porque el Estado sigue siendo en el imaginario social aquél que resume el interés general, el "único marco suficientemente amplio que permita a todos los interesados estar vinculados a la administración de los problemas comunes"<sup>45</sup>.

El Estado moderno no puede conformarse con asegurar las clásicas tareas de educación, justicia y seguridad.

El Estado que se impone no es un Estado ausente, sino un Estado que actúe, no imponiendo reglamentaciones pensadas en abstracto o manipulando estas reglas en favor de intereses particulares. Se trata más bien de ayudar a transformar las regulaciones del sistema social.

Más capacidad de gestión no significa más Estado. Como hemos dicho, asistimos a la definitiva decadencia del modelo industrial y al surgimiento de un nuevo sistema basado en el desarrollo tecnológico. La sociedad industrial -en cuyo seno se gestaron los Welfare States- estaba basada en la lógica de la cantidad, a través de la producción en serie. Hoy esta lógica se ve reemplazada por la lógica de la calidad, a través de la excelencia del producto. En lo social, también se produce el cambio de una justicia social basada en la igualdad -concepto cuantitativo- a una visión cimentada en el compromiso, la participación, la confianza y el sentido<sup>46</sup>. En el caso de los Estados sociales de la región, cuando la justicia social se trata de producir mediante "una redistribución regresiva", genera injusticias. En otro sentido, cuando ese valor-justicia se imparte desde algún lugar de poder y no se construye comunitariamente, se generan objetos de intervención en lugar de sujetos de derechos.

Si bien estamos frente a Estados privatizados, feudalizados, corporativizados, que cada vez menos reflejan los consensos sociales, sostenemos que es la política el ámbito para recuperar el interés público. Es necesaria una mutación en las formas institucionales para que el rol direccionador del Estado pueda sobreponerse a los particularismos.

No olvidemos que las políticas estatales deben ser pensadas como políticas públicas, no sólo en el sentido de la defensa del interés colectivo, sino más bien en orden a la existencia de un "multiplicador social positivo de los resultados de la acción"<sup>47</sup>. Esta idea nos permite pensar en un Estado responsable de la inclusión y la integración y no reducir la política a su aspecto procedimental. Además, existen junto al Estado otras formas de mediación (alternativas a las formas de representación tradicional) que contribuyen a crear lazos sociales, es decir, al avance de la ciudadanía social.

<sup>44</sup> BUSTELO, Eduardo e ISUANI, Aldo, "El ajuste en su laberinto: Fondos sociales y Política Social en América latina", UNICEF Argentina, Documento de Trabajo Nº 5, noviembre de 1990, pág. 18.

<sup>45</sup> CROZIER, Michel, ob.cit., pág. 67.

<sup>46</sup> CROZIER, Michel, ob.cit., pág. 153.

<sup>47</sup> DOS SANTOS, Mario, "Las estrategias...", ob.cit., pág. 65.

## CONCEPTUALIZACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

### 2.1. -Del paradigma tradicional al paradigma instalado en América Latina:

Entendemos por "paradigma tradicional" al constituido bajo el modelo de desarrollo denominado "hacia adentro", de sustitución de importaciones, en el cual el Estado asumió nuevos roles: regulador, interventor, planificador, empresarial y social<sup>48</sup>.

En este período el Estado definió medidas de resguardo de la industria nacional (incluso algunas no atractivas para los empresarios privados), con limitadas exigencias tecnológicas, y concentración obrera organizada sindicalmente. La política social persiguió fundamentalmente la protección del trabajador asalariado, y la compensación en aquellos casos que por diversas razones se perdiera o no se alcanzada esa condición. Dicha política consiste en baterías de programas que financia (con recursos fiscales), diseña, implementa, supervisa y evalúa -aunque escasamente esto último- el Estado nacional, fuertemente centralizado. El Estado, en ese contexto, se considera a sí mismo único capaz de definir cantidad y calidad de prestaciones hacia los sectores desfavorecidos. Orienta el financiamiento de las políticas sociales a cubrir los costos que implica la oferta de bienes y servicios que paliaría los problemas sociales detectados por él mismo; concibiendo dicha oferta como homogénea y universal, abierta a todos *por igual* (pero, en general, la aprovechaban aquellos que podían acceder por información, capacitación o posesión de medios para hacer frente a los costos de transacción -tiempo, dinero, conocimiento del circuito de tramitación, etc.-); e intentando ampliar cada vez más el nivel de cobertura. Una de las ideas centrales en esta concepción es la de ampliación progresiva de la protección social, entendiendo que se irían incorporando paulatinamente al sistema aquellos sectores que en principio podrían estar postergados, porque se iría disponiendo de mayores recursos y compensaciones ya realizadas. Muchos autores afirman que, de ese modo, los Estados latinoamericanos se preocuparon más de atender a los sectores que podían ejercer presión (sobre todo clase media) por su relación con una fase de crecimiento económico que requería ampliación del mercado interno. Así, el principal indicador que se considera en esta perspectiva es el gasto público social y sus fluctuaciones, entendiendo que existiría una relación inversamente proporcional entre el gasto social y la pobreza.

El modelo de sustitución de importaciones comenzó a mostrar dificultades; las presiones se fueron acrecentando, la convivencia se fue deteriorando, y ciertos grupos autoritarios interpretaron que su imposición por la fuerza como gobierno era el medio para profundizar el capitalismo<sup>49</sup>. Las economías que devinieron no respetaron el ordenamiento fiscal, condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos, hiperinflación y creciente endeudamiento externo. Durante la "década perdida" comenzó a diseminarse un nuevo modelo, con otros criterios económicos centrados en alcanzar y respetar los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas y suplantarlos por actores privados, aumentar las exportaciones, elevar la competitividad de los productores nacionales, y modernizar el aparato público, buscando la máxima eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos (R. Franco, 1996). La concreción de esos criterios que vendrían a generar condiciones necesarias para superar la crisis, en los países latinoamericanos, generaron políticas de estabilización y ajuste, con elevados costos sociales; y en un contexto muy diferente al anterior tanto por la

<sup>48</sup> FRANCO, R. *Los paradigmas de la política social en América Latina*; Revista CEPAL, abril 1996.

<sup>49</sup> O'DONELL, 1973; en FRANCO, R., o.c.

incorporación de innovaciones tecnológicas a casi todos los ámbitos de la vida cotidiana, laboral, industrial, necesidad de lograr competitividad en un mercado ampliado e internacionalizado, vertiginosidad y turbulencia en los cambios socio-económico-políticos y culturales. El Estado requerido es sustancialmente más austero, y forzado a reducir carga impositiva a las empresas. Entonces, nos encontramos que lo social, para el Estado, es prerequisite para el logro de la competitividad sistémica. La política social está orientada a capacitar y organizar a los sectores de población bajo conceptos como los de capital humano y social, para hacerlos más productivos y competitivos, ya que la información, el conocimiento y la capacitación son considerados elementos claves para el desarrollo, y de control de conflictos de integración social, por otro lado. Es en ese marco que el "paradigma instalado", para nosotros, afirma que el Estado es parcialmente responsable del financiamiento, focalizando en los programas destinados a la población de menores recursos. Mientras que otras áreas o programas, tanto el diseño como la ejecución y evaluación deben incorporar a otros actores sociales, "subsectores" de la sociedad civil (privado, ONGs, familia). A fin de evitar la toma de decisiones acerca de una oferta homogénea, en realidades heterogéneas propone este enfoque descentralizar las decisiones, con ventajas en torno a la eficiencia en la utilización de los recursos, las posibilidades de control de ámbitos más pequeños y de participación más amplia (no obstante, generalmente, se descentralizaron las instancias de ejecución o programación de tareas, pero no de decisiones distributivas fundamentales, condicionadas para su financiación, produciéndose más bien desconcentración de recursos y prestaciones, en vez de descentralización real). Se busca asignar recursos contra prestación de proyectos (que si bien son elaborados por distintos actores, el Estado y los organismos financiadores evalúan para su efectivización a partir de parámetros que, a veces, conservan rasgos de homogeneidad), reconociéndole a las distintas organizaciones de la sociedad civil capacidad de innovación, pero además, la tendencia es a la co-financiación: varios actores aportan recursos para desarrollar los proyectos. Dichos proyectos deben responder a criterios de focalización y equidad, atendiendo la satisfacción de los más necesitados; exigiendo indicadores relacionados con cada programa específico que pueda medir la relación costo-impacto; tendiendo a la maximización de este último con el menor costo posible.

Si bien así, la política social contribuye a la gobernabilidad y legitimación del Estado, fundamentalmente estaría orientada hacia la formación de capital humano imprescindible para mejorar la competitividad, entendiéndose que sería un error económico no alcanzar niveles importantes de desarrollo humano.

## 2.2. -Del paradigma instalado al paradigma en construcción en América Latina:

Desde la implementación del programa neoliberal (junto al neoconservador en América Latina), la política tiende a escindirse considerablemente entre política social y política económica, priorizándose los criterios macroeconómicos, registrando como tendencias la apertura de la economía a la competencia externa, privatizaciones de servicios públicos y fondos de pensión, junto a la distribución de cargas fiscales de manera regresiva, la habilitación (y exigencia) de rebajas salariales, legitimación de precarización de las relaciones laborales, reconcentración en el sector financiero, reducción de instituciones que subsidian microinversión, produciendo lo que se ha llamado sociedad en dos velocidades: una, la de aquellos que pueden insertarse en esta lógica por su capital económico, de conocimiento o tecnológico (cada vez más cuantioso, especializado o sofisticado), y la otra produciendo situaciones de vulnerabilidad (económica, social y/o política) y exclusión en numerosos sectores de población.

Las políticas sociales aquí, vienen a asumir principalmente un papel "compensador" ante los efectos propios de las políticas económicas, pero además, asumiendo los criterios y valores propios del mercado (competitividad, individualismo, búsqueda de resultados eficientes por sobre la realización de derechos pre-existentes, etc.). La intencionalidad explicitada podría expresarse del siguiente modo: ante la polarización de las sociedades, el crecimiento de población con NBI, la escasez de recursos suficientes, la "necesidad de frenar el gasto público" y las nuevas tendencias de la política y el mercado, debe hacerse un uso más eficiente de los recursos disponibles, reorientando la gestión hacia la maximización de cobertura, focalizando en los sectores más necesitados, a fin de que alcancen paquetes básicos de bienes.

En ese marco, se intenta desmontar las estructuras centralizadas de políticas sociales, e introducir radicalmente la lógica de mercado a los programas sociales, incentivando múltiples iniciativas descentralizadas, compitiendo por recursos y beneficios. (aunque, por la desarticulación entre los prestadores y prestaciones, pero a la vez, entendiendo que ese nuevo "ordenamiento" es una construcción del Estado en la realización de su reforma, terminaron siendo políticas fragmentadas y desconcentradas, y por ello -además de otras variables-ineficientes)

Otra estrategia que en ese contexto se exagera es el clientelismo político, produciendo también disputas entre los partidos por los escasos recursos que quedan sin estado de bienestar.

Es así como se producen diversos procesos de subordinación de la política social a la política económica ("incuestionable"), la que se gestiona incoordinadamente a través de agentes estatales y civiles<sup>50</sup>.

Se pasa, entonces, de la política orientada por cierta utopía de derechos universales a una limitada a redistribuciones focalizadas, en la cual, quien pueda debe pagar los servicios y bienes básicos a empresas con fines de lucro, por razones "inamovibles y dictadas" por la macroeconomía.

Así, surgen las llamadas "nuevas políticas sociales", que en nuestra reflexión reflejan el "paradigma instalado". Coraggio<sup>51</sup> señala respecto de las mismas: "Las nuevas políticas sociales (NPS), lejos de ser independientes y contrarrestantes del mercado, son en América Latina parte constitutiva del ajuste estructural del Estado y de su nueva relación con la sociedad y el mercado, ahora instalado como fuerza civilizatoria central."

Pero viendo que las fuerzas del mercado liberadas, y las estrategias neoconservadoras en América Latina pronuncian más aún la fragmentación social, la cuantía e intensidad de la vulnerabilidad y exclusión social, la ineficiencia del modelo instalado por las nuevas políticas sociales, se construyen distintas propuestas tendientes, algunas a posicionarse como alternativas, otras a complementar a las NPS para hacerlas más eficientes. Se proponen perfeccionar las políticas a través de la gerencia social eficiente, ya sea, maximizando recursos en función de cobertura (gestión de la atención a los más necesitados con paquetes básicos de bienes eficientemente organizada), o maximizar el rendimiento de los recursos públicos incorporando los de la sociedad civil.

En este sentido en que algunas de esas propuestas o corrientes que hoy intentan contraponerse a las NPS, se constituyen en bisagras -algunas- o en posibles alternativas (aunque otras sólo las complementan) en la construcción de un nuevo modelo a partir de ciertas combinaciones de aquellas. Vamos a señalar -siguiendo a Coraggio- las más significativas:

- La gerencia social
- El paradigma del desarrollo humano
- El ingreso ciudadano

<sup>50</sup> Incluso pretenden subsumir como recursos descentralizados de gestión de esas políticas a las organizaciones no gubernamentales, las autogestionarias y las redes de solidaridad de diversos tipos y alcances.

<sup>51</sup> CORAGGIO, J. L.: *Otra política social para la ciudad: Los desafíos de la próxima década*. Mimeo, 1999.

- Las que ponderan al tercer sector:
  - Economía social
  - Economía de la solidaridad
  - La empresa social
- La economía popular urbana

Considerando los elementos centrales, constitutivos de la caracterización de los modelos anteriores, por una parte, y algunos aspectos sobresalientes de los arriba mencionados, por otra, configuramos un tipo "en proyecto" de conceptualización de política social que percibimos actualmente se estaría construyendo con la intención de dar respuesta a las dificultades recogidas de las implementaciones anteriores. Estaría centrado en la articulación de actores, pero con redefinición del rol de direccionador político del Estado, en el ámbito de lo local, para su definición, diseño, implementación y evaluación; tendiente a la optimización de recursos en torno a los fines situados, plurales y articulados, reconociendo las diferentes manifestaciones y significaciones de las necesidades de la complejidad y heterogeneidad social, cuyo indicador mida la integración social por elección colectiva.

### CONCEPTUALIZACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

ENFOQUE	TRADICIONAL ('40)	INSTALADO ('80)	EN PROYECTO (FINES '90)
CATEGORÍA			
CRITERIO DE JUSTICIA PREDOMINANTE	Igualdad. Maximización del bienestar (Utilitarismo del bienestar)	Equidad, por conjunto de bienes básicos, preferentemente para los peor situados. (Rawls - Sen)	Desarrollo de las capacidades, por vectores de funcionamientos, accesibilidad y libertad, con posibilidad de consensos desde la pluralidad de identidades.
INSTITUCIONALIDAD	"Centralización" El Estado central diseña, financia, implementa y controla.	"Desconcentración" El Estado central se desvincula de ciertas funciones, predica la descentralización, pero sólo practica desconcentración, apoyándose en el mercado. Reconoce pluralidad de sectores. Los suma en esa lógica.	"Descentralización" El Estado orienta las políticas y realmente delega funciones a los niveles locales, integrando múltiples sectores con fines diferenciables y complementarios.
PROCESO DE DECISIÓN	Administración y gestión centralizadas, burocratizadas y dirigidas hacia estrategias macro-sociales.  Lógica burocrática	Administración central, gestión local, con un grado de diseminación burocrática basada en la competencia entre proyectos e intereses en el ámbito micro-social, y en la relación costo-beneficio. Lógica "económica"	Administración y gestión locales y altamente desburocratizada, con articulación y coordinación central donde se combinan proyectos micro y macro sociales  Lógica "política"
FINANCIAMIENTO	Estatal central / provincial	Co-financiación, con importancia progresiva de la sociedad civil (tercer sector, "charities" ...)	Co-financiación entre los diversos niveles del Estado, con participación de los municipios y de la sociedad civil. Articulación a nivel local.
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	Por oferta (de prestaciones y financiación)	Por demanda (organizada por prioridades nacionales e internacionales)	Interjuego oferta-demanda Articulación de recursos, por niveles  Estado: énfasis función regulador,

	Estado: énfasis en función proveedor	Estado: énfasis en función financiador	orientador y articulador
OBJETIVO	Universalismo de una oferta homogénea.	Universalidad de la satisfacción y compensación de las desigualdades	Distribución por auto-selección, participación y auto-control a nivel local. Realización, en la pluralidad, de los distintos sujetos sociales. ("Reificación")
CRITERIO DE PRIORIDAD EN LA EXPANSIÓN DEL SISTEMA	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo con acceso segmentado.	Focalización Grupos seleccionados según niveles de necesidad.	Localización Reconocimiento de la diversidad de necesidades y homogeneización interna a nivel local.
POBLACION BENEFICIARIA	Sectores urbanos industriales subalternos.	Sectores más pobres o "en riesgo". Reconociendo la heterogeneidad, se mantiene un criterio de homogeneidad del cuerpo social beneficiado.	Sectores empobrecidos, rurales y urbanos, con necesidades especiales. Se prevé la diversidad como realidad social.
ENFOQUE	Centrado en los medios y en la infraestructura social.	Centrado en los fines y en la magnitud del "impacto" que recibe la población-objetivo.	Centrado en la articulación medios-fines, con adecuación a la pluralidad social y al requerimiento local.
INDICADOR UTILIZADO	Gasto público social.	Relación costo-impacto Criterio mercadotécnico	Optimización de los recursos en torno a los fines articulados.
METODO DE MEDICION	Necesidades Básicas Insatisfechas. Línea de Pobreza.  (Análisis cuantitativo)	Línea de Pobreza y sus metodologías perfeccionadas de medición de la pobreza. Indíces de Desarrollo Humano (Análisis fundamentalmente cuantitativo)	Capacidad y funcionamiento de las acciones sociales en relación a los fines.  (Introducción de elementos cualitativos)
INDICADOR DE RESULTADOS	Estabilidad.	Integración por ingreso y acceso a bienes básicos.	Integración social por elección colectiva.

Fuente: Elaboración propia en base a: *Los paradigmas de la política social en América Latina*, R. Franco, Revista de la CEPAL No. 58, 1996.

## CRITERIOS DE JUSTICIA Y DISTRIBUCIÓN DE BIENES SOCIALES

Preguntarse por la justicia acerca de la asignación y/o distribución de bienes nos ubica en el centro de un conjunto de interrogantes de diversa naturaleza y abarcativos de dimensiones diferenciables de la vida socio-política.

Es de interés para este trabajo "recortar" dichos interrogantes al ámbito de las discusiones éticas acerca de los fundamentos sobre "lo justo" y sobre "lo bueno" que están implicados en la formulación y gestión de las políticas sociales, por una parte, y en la percepción que acerca de los mismos tienen los distintos sujetos sociales en cuyas vidas impactan dichas políticas (entendiendo dicho impacto no sólo en términos de transformaciones materiales, sino también socio-culturales, de horizontes de sentido, deseados y no deseados).

Más allá de considerar altamente relevante la discusión respecto a la naturaleza de la fundamentación de criterios y principios morales, enmarcada en las tensiones entre las llamadas posiciones "comunitaristas" y "universalistas", optaremos por analizar en este momento el marco del **consecuencialismo pluralista**, por el impacto que ha alcanzado esa perspectiva en las discusiones contemporáneas.

### 3.1. Algunas conceptualizaciones:

En este punto reflexionaremos a partir de la propuesta de A. Sen, considerando a su propuesta en el sentido de una vía de evaluación consecuencial pluralista que tenga en cuenta aspectos deontológicos de las acciones.

Con los aspectos plurales, se opone a enfoques como el utilitarismo que buscan un único valor (el bienestar, el placer, la felicidad) para la evaluación, mientras que con los aspectos consecuenciales critica las posiciones estrictamente deontológicas, de derechos "previos", aunque retoma algunos elementos de las mismas, sobre todo los vinculados a la libertad, en relación con las acciones. Sen entiende que una teoría ética, además de tener una base no monista, supone que la información siempre es incompleta: pluralismo informativo / base informacional incompleta.

*Acerca de la crítica al utilitarismo:* Usualmente la utilidad se presenta como un concepto único en el que se intenta subsumir cualquier otro valor. Si bien la valoración de los bienes por su utilidad puede indicar algunas cosas, mientras que la valoración de la utilidad por sí misma otras diferentes, Sen considera que ambos ejercicios evaluativos (la utilidad por sí misma y la utilidad como medida de otro valor) son inadecuados para la desigualdad de bienestar, argumentándolo del siguiente modo: El modo de hacer que la utilidad tenga un valor por sí misma consiste en identificarla con algún estado mental que se tenga por valioso. Los estados mentales que más habitualmente se han utilizado han sido los de placer, felicidad o satisfacción. No se trata de que tales estados mentales no tengan nada que ver con el bienestar. Ciertamente, sería raro pensar que alguien está bien cuando sufre mucho o ve continuamente frustrados sus deseos. Lo que se considera *inadecuado* -desde la perspectiva de Sen- es *reducir todo el valor del bienestar al valor de esos estados mentales*.

Por un lado puede ser engañoso, y además pareciera evidente que el modo en que una persona esté no es simplemente algo que dependa de sacar más o menos partido de la vida, sino que depende de cierta evaluación que la propia persona hace del modo de vida que merece la pena vivir.

Desear o tener felicidad o estar satisfecho no son cosas equivalentes a valorar un modo de vida. El valor que una persona da a su vida no tiene por qué corresponderse con cuán feliz se sienta.

Mientras que los estados mentales nos dan pistas acerca de las cosas que valora en la vida, el valor que da a su vida no depende solamente de lo que desea o le da felicidad o satisfacción. Valorar y desear son dos actividades distintas y, si se pueden establecer relaciones entre ellas, más bien habría que decir que es en razón de que se valora algo que se lo desea, no lo contrario. De ese modo, considerar la utilidad como un valor en sí mismo que agote la idea del valor que tiene un modo de vida no sería una concepción adecuada.

Sen critica al utilitarismo tanto en su concepción como criterio de corrección que en la que lo reconoce como criterio de selección o método de deliberación.

El juicio sobre la desigualdad de bienestar en los distintos estados, en la visión del utilitarismo, podría no reflejar el modo de estar real de esas personas<sup>52</sup>. La utilidad como representación de la mera elección no da información completa de un modo de vida, pues la elección surge de una reflexión sobre el deseo, lo que se considera engañoso para proporcionar el verdadero valor de ese modo de vida. Si suponemos que la elección (entendida sólo como la relación binaria que describen los utilitaristas bienestaristas: *homo economicus*) es capaz de darnos el bienestar de una persona, estamos simplificando de una manera inaceptable los motivos por los que una persona elige lo que elige. Y tales motivos son importantes para juzgar el modo en que dicha persona está.

*Rawls y la crítica de Sen:* Varios autores, ante las dificultades reconocidas al utilitarismo han comprendido que es justamente el elemento "subjetivo" el que le impide una resolución más feliz de sus inconvenientes, y por consiguiente, la inadecuación del concepto de bienestar. Han buscado, entonces, elementos más "objetivos" (como la renta del individuo o la posesión de cierta canasta básica) para medirlo. Así, la posesión de ciertos bienes ha tenido lugar como un criterio evaluativo importante del bienestar (al menos más importante que la utilidad)

En esa intencionalidad de evaluar la justicia de las instituciones en términos de la libertad real que tienen las personas para elegir su modo de vida es donde parecería cercana la propuesta de Sen a la de Rawls, aunque se distancia al criticar la idea de que dicha libertad puede medirse sólo en función de los bienes primarios de que dispone la persona, reduciendo así —desde el punto de vista de Sen— los objetivos de igualdad real a los de igualdad de bienes primarios. Rawls propone una teoría que fundamenta principios de justicia constituidos en una hipotética situación original, como un contrato previo a la constitución de la sociedad, que pactarían los sujetos sin conocer cuál va a ser su destino, para la distribución justa, equitativa e imparcial de bienes. En las condiciones de incertidumbre en las que se encuentran los sujetos contrayentes del pacto, bajo un "velo de ignorancia", se definirán conforme la regla maximin, según la cual

<sup>52</sup>Más allá de la crítica clásica al utilitarismo para juzgar justicia en una distribución en la incomparabilidad del bienestar de cada individuo con los demás (aunque la perspectiva de la satisfacción esté mejor preparada para el desafío de las comparaciones interpersonales), lo que Sen objeta aquí es la arbitrariedad del juicio social que resultaría de basarlas en la intensidad de los deseos. La concepción de utilidad como medida del valor sobre los objetos valiosos (representación numérica de una elección) parece bien preparada para resolver estos problemas. Así, si se puede definir una "función de elección" de una persona (especificación de elecciones de una persona para distintos conjuntos alternativos que cumplan ciertas condiciones de consistencia) entonces esa función de elección puede ser representada como una relación binaria y se puede considerar que todas las elecciones de esa persona se realizan bajo un criterio de maximización según esa relación binaria, la cual representa la utilidad para la persona (mediante ejercicio hipotético respecto de si quiere ser la persona *i* o *j* en los distintos estados sociales) De este modo aparecería una representación numérica de la utilidad para una persona que reflejaría el bienestar personal ya comparado que derivaría en políticas e instituciones. Recién entonces se trataría de agregar dichas utilidades y de elegir aquella alternativa que maximice ese agregado. Sen no acepta que éste sea un modo razonable de conceptualizar el bienestar personal ni el social y afirma que se invalida en la práctica el ejercicio de juzgar hipotéticos estados sociales por el carácter imaginario que el mismo implica.

se ordenarán las alternativas jerárquicamente, según los peores resultados posibles, adoptándose aquella cuyo peor resultado sea mejor que los peores resultados de las otras. Rawls parte de considerar a los sujetos involucrados en la organización de una sociedad, a los ciudadanos, como personas libres e iguales, miembros normales y cooperativos de una sociedad. Dotados de razonabilidad y racionalidad, por eso iguales. Libres, por ser independientes de alguna concepción particular, por poder reclamar por sus derechos para llevar a cabo su concepción de bien y responsabilizarse por ello.

Así, formula los dos principios<sup>53</sup>, que implican que una concepción de justicia, en la que cada uno encuentre el marco legal y moral para realizar su propio bien, especifique ciertos derechos, libertades y oportunidades básicos, junto a medidas que permitan que todos puedan gozarlos, y una asignación de prioridad conforme principios que tiendan al bien general. La concepción general se define como *"todos los bienes sociales primarios -libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo-, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados."*<sup>54</sup>

Esa definición de distribución de ciertos bienes básicos, para otros autores puede ser engañosa, ocultando las diferencias en capacidades tras un juicio basado en meros bienes, pudiendo sostener desigualdades injustas respecto de la libertad real de la que gozan las personas.

Apoyados en las reflexiones de Sen respecto a los bienes (primarios) consideramos que marcan una buena dirección a la evaluación, pero podrían constituir ciertas limitaciones, restricciones o errores que determinen por sí solos absolutamente la misma ("fetichismo de los bienes").

*El enfoque de Sen:* Los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines y más importante que lo que uno posea es el tipo de vida que lleva. En términos de ese autor sería: lo que interesa para pensar el bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que uno consigue realizar con lo que uno tiene, las "realizaciones", y ese conjunto de realizaciones es el que nos indicará el modo en que se está.

El enfoque de Sen sostiene que el criterio de justicia ha de ser la **igualdad de capacidades**, no sólo de bienes primarios (como Rawls), ya que sólo ellas representan la libertad real de elegir los modos de vida.

Sen también cuestiona esas posiciones que construyen la evaluación de las instituciones sociales a partir del ejercicio de los derechos legítimos de las personas (perspectivas estrictamente deontológicas), sin importar las consecuencias que las mismas producen, su valor depende del propio status moral de esos derechos, más allá de ciertos principios primarios o derechos iniciales que constituyan la conformación de las instituciones, pues -por su perspectiva consecuencialista- en las consecuencias que producen se podrá completar el juicio respecto a su justicia.

<sup>53</sup> El primer principio es el llamado de la igualdad: *"cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás"*.

Segundo principio, el de la diferencia: *"las desigualdades sociales y económicas han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y, b) unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades"*.

Primera norma de prioridad (de la libertad): *"Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico, y, por tanto, las libertades básicas sólo pueden ser restringidas a favor de la libertad"*.

Segunda norma de prioridad (de la justicia sobre la eficiencia y el bienestar): *"El segundo principio de la justicia es lexicográficamente anterior al principio de la eficiencia, y al maximizar la suma de ventajas; y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de la diferencia."*

RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Ed. F.C.E., México, 1995 (1971).

<sup>54</sup> RAWLS, o.c., pág. 281.

La focalización en las realizaciones presenta un cuadro de relaciones entre posesión de bienes, derechos, utilidad y bienestar más sensible a las cuestiones distributivas, posibilitando comparaciones respecto a en qué y por qué una persona no ha logrado lo que otra, conforme cierta valoración social de alguna cosa. Es la comparación entre los conjuntos de realizaciones de las distintas personas lo que nos indica las cosas que consiguen hacer o ser en la vida, evidencian el modo en que ellas mismas están. Y esto no es sólo una opción posible en torno a la "finura" y complejidad del indicador, sino que es una cuestión de valoración<sup>55</sup>.

Este enfoque parece ser más sensible al hecho de que una misma cantidad de bien pueda ser convertida en diversas realizaciones, o en diversos grados, conforme tanto las diferencias personales y sociales, como la elección misma, poniendo en juego a la libertad con énfasis semejante al de la libertad, sin sumisión de la primera a la segunda, ni al revés. La calidad de vida que logre llevar una persona, como evaluación o valoración de su situación, no se reduce a cuánto posee o cuán satisfecho se siente, sino que depende de la capacidad para elegir el modo de vida que lleva. Y eso, entendemos que implicaría que la justicia de las instituciones podrá medirse en tanto las distribuciones, procesos y productos que permitan la realización de las capacidades de los distintos sujetos sociales con sus particularidades (permitan ampliar el ámbito de la libertad, en un marco de integración de la pluralidad), ya que en ellas se resuelven gran parte de las necesidades cotidianas, constituyendo ámbitos de realización de la condición humana, y específicamente, construyendo nociones de justicia y bien que las mismas producen y/o reproducen, impactando en los juicios de los sujetos.

Por otra parte, Sen enfrenta a sus críticos subrayando que para evaluar el bienestar se requiere información más completa que la que evidencia meramente las realizaciones alcanzadas, abarcando el conjunto de realizaciones entre las que se ha elegido, o sea, el conjunto de capacidades de elección; proponiendo evaluar las realizaciones alcanzadas por una persona en términos de su conjunto de capacidades de realización o su "libertad de bienestar".

Así, introduce un concepto central sobre los juicios sociales: *las realizaciones representan las distintas partes del modo de estar de una persona, sus capacidades reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que tenía oportunidades de elegir y entre las que ha elegido algunas. Las realizaciones identifican los objetos valiosos, el ámbito de la evaluación. Las capacidades determinan el valor que la persona da a ese conjunto de realizaciones. En la medida en que el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que ésta tiene para llevar el tipo de vida que valora, el valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido la persona para elegirlo*<sup>56</sup>.

Evidentemente este enfoque se distingue en varios aspectos de los otros, sobresaliendo la propia valoración que hace cada persona del modo de vida alcanzado. De modo que el juicio sobre su calidad de vida consistiría en un juicio sobre la capacidad de conseguir realizaciones que ella considera valiosas<sup>57</sup>.

Podríamos aventurarnos a decir que para Sen los individuos no son concebidos ni como meros "sujetos de satisfacción", ni como meros "sujetos de derecho", sino como "sujetos de

<sup>55</sup> El primer rasgo relevante del bienestar, lo que en realidad podemos más fácilmente medir y comparar son los funcionamientos de las personas, que pueden ser mínimos o máximos; según las diferencias entre las personas, y comprenden tanto acciones (leer, trabajar, etc.) como estados (estar libre de hambre, estar sano, etc.), mínimos o complejos (como tener amigos, acceso a los medios de comunicación, elegir gobierno mediante el voto, etc.). Los vectores de funcionamientos permiten medir el bienestar (wellbeing) y poder comparar entre distintos vectores, estratificar y jerarquizar.

<sup>56</sup> SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Ed. Paidós, 1997.

<sup>57</sup> Y es en este punto donde —osadamente tal vez, aunque esperamos que con algún éxito— intentaremos articular con otras perspectivas definitivamente opuestas a la de Sen, pero que nos permiten incorporar elementos para analizar el origen de esa valoración de los modos de vida en cada persona, como sujeto en diálogo con la sociedad.

realización" o "sujetos de capacidad". Su noción de sujeto comprende tanto el componente well-being como el agency, contemplando dos aspectos: el del bienestar y el de la agencia. Respecto al aspecto de la agencia se observa claramente otro tipo de libertad más vinculada a la noción kantiana de voluntad, autonomía. No todas las personas eligen lo que se considera bienestar. De allí, se comprende la libertad en dos sentidos: una libertad de bienestar (libertad para obtener distintos vectores de funcionamiento -y por ende de bienes- y disfrutar sus logros -realizaciones-) y una libertad de agencia (lo que una persona es libre de hacer y de lograr en relación a sus metas y valores, lo que como agente responsable quiere lograr). Las dos libertades, no obstante, pueden ser contrapuestas, siendo que las primeras son en un sentido independientes (porque si no puede desplegar la persona sus capacidades de funcionamiento -bienestar- no puede hablarse de cumplimiento de sus metas).

Estas teorías dan cuenta del rasgo subjetivo (de las capacidades), que distingue esta perspectiva de la de aquellos que trabajan en función del recurso (proponiendo por ejemplo, para la búsqueda de mayor bienestar, aumentar el ingreso per cápita).

En relación a los derechos Sen presentaría un punto intermedio entre una posición deontológica y consecuencialista: reconoce derechos, pero como propone también evaluar la consecuencia, no son irrenunciables (en ciertas circunstancias, por ejemplo, puede ser preferible sacrificar el derecho a la propiedad en virtud de favorecer alguna disminución en los índices generales de desnutrición). Pero además, la libertad de agencia (de hacedor y juez) es más amplia que la de bienestar (en las políticas públicas se considera como de beneficiario).

Y con respecto a la libertad de agencia Sen realiza otra distinción entre el poder efectivo (la persona resuelve) y el control sobre los procedimientos (otra persona u actor social podría resolver como si fuera el agente cuando él no pueda, pero teniendo en cuenta sus propias metas, condiciones abiertas, etc.). Distinción que resulta valiosa al reflexionar sobre la posición del sujeto frente a justicia en la acción institucional.

Sen no reduce, así, el bienestar a lo que cada uno considera como tal (oponiéndose -como se vio- a las versiones más difundidas del utilitarismo). Busca cierto "standard objetivado de bienestar", que permita establecer comparaciones intersubjetivas construyendo criterios distributivos vinculados a la equidad. Se propone encontrar un criterio objetivo que dé cuenta de cierta equidad (más que de igualdad de bienes básicos) para la justicia distributiva, que contemple las diferencias y las posibilidades de comparar a las situaciones y realidades de los sujetos.

Ya sea para evaluaciones respecto de aspectos casi existenciales (salud, alimentación, etc.) como para cuestiones de mayor complejidad y complicación (como el desarrollo económico, por ejemplo) cabe ponerse de acuerdo respecto de cuáles realizaciones constituirán un modo aceptable de vivir, siendo que en ambos casos hay que mirar los valores de los ciudadanos para determinar qué realizaciones incluir. Pero además, cuando haya consenso sobre el valor de determinadas realizaciones, a la hora de hacer comparaciones entre personas y de diseñar instituciones y políticas sociales, habrá que tener también en cuenta cuánto valor le dan y cómo ordenan esas realizaciones "consensuadas". Los valores indican así los criterios por los cuales las personas deciden cierto conjunto de realizaciones y la libertad que tienen para elegirlo.

Las instituciones sociales, y específicamente las vinculadas a políticas sociales se han identificado con una posición bienestarista y de carácter homogeneizante a quienes las diseñan y evalúan (funcionarios políticos y/o técnico-profesionales), como tendencia general, considerando "un modelo" de buena vida de una persona (incluso esta es la crítica que algunos comunitaristas como Sandel y Taylor realizan a principios formales como los de Rawls o el utilitarismo) y de sociedad, "al que *todos* deben aspirar" (casi como condición para seguir siendo parte, para estar incluido), y que se constituye en parámetro exclusivo para la evaluación acerca de qué es lo que necesitan los sujetos (personas o grupos) a los que van dirigidas las

políticas, para que puedan llegar a alcanzar "ese modelo", evaluando la situación "real" de los individuos a partir meramente de los déficits con aquella "idealmente pensada para él".

En este sentido, resulta interesante tener en cuenta las consideraciones de Rawls respecto de la sociedad justa, como aquella donde los individuos pueden reconocerse a sí mismos y a los demás como libres e iguales, o sea que pueden desarrollar sus proyectos personales e ideales de vida sin coacciones externas y de acordar con normas generales que puedan ser reconocidas por todos. Pero si bien es relevante para el tratamiento de los derechos/necesidades la propuesta redistributiva de bienes básicos para que todos en la medida de lo posible, tengan iguales oportunidades; no obstante, parece insuficiente en una descripción de necesidades y derechos en términos de los sujetos (diversos, plurales, heterogéneos), como nos presenta Sen.

Las consecuencias, entonces, que Sen considera para evaluar la justicia de una institución son las de la libertad para las personas -tanto en las consideraciones e interpretaciones "negativa" y "positiva" de la libertad-, entendidas desde tres aspectos -sólo separables analíticamente- en los que las instituciones deben probar la *bondad de sus efectos*:

- a) la libertad referida a la *oportunidad* que tienen las personas *para conseguir las cosas que valoran*;
- b) la libertad referida al *papel* que tienen las *personas en los procesos de toma de decisión*;
- c) la libertad referida a la *inmunidad* que tienen las personas *frente a las posibles interferencias* de otras.

Creemos pertinentes aquí, y en relación con las dimensiones de análisis propuestas para la evaluación de las políticas (1.1), explicitar la asociación conceptual que realizamos con estos tres aspectos que A. Sen propone para analizar la bondad de las instituciones a partir de sus efectos, aunque aquí se ordenan de modo diferente y se agregan otros aspectos. Entendemos que los aspectos vinculados a al *oportunidad para conseguir cosas que los sujetos valoran* (de Sen) podemos identificarlo claramente en la dimensión de los bienes y recursos -en sus aspectos más amplios-. Mientras que las otras dos libertades, referidas al *papel de las personas en los procesos de toma de decisión* y a la *inmunidad frente a interferencias*, como constitutivos de la segunda dimensión, la de los procedimientos y mecanismos de decisión y evaluación en torno a la distribución. Pero además integramos una tercera dimensión que pretende incorporar aspectos provenientes de otros marcos conceptuales, los cuales -se interpreta- complementan la idea de "*valoraciones*" de vida, desde la dinámica de construcción intersubjetiva de las valoraciones como sociales (aunque las formule, exprese e interprete el "individuo")

Así, lo que tenemos es una propuesta que evalúa la libertad en términos de capacidades y que juzga el conjunto de opciones valiosas que las personas tienen y entre las que eligen un subconjunto de realizaciones que configuran su modo de vida. Y esto implica evaluar la eficiencia (desde la idea de eficiencia paretiana de la economía de bienestar) pero junto a la distribución (alejándose de los supuestos motivacionales entendidos en dicho enfoque) de libertad -diría Sen- y; agregaríamos, la producción y reproducción de modos de vida considerados como buenos (lo que asociamos a las construcciones en torno a una categoría que podría referir cierta idea de bien común)

Para evaluar políticas públicas habría que tener en cuenta desde esta perspectiva cuáles son las capacidades mínimas, medias o máximas que esperamos que las personas desarrollen en determinado contexto histórico-cultural, y no sólo las que efectivamente han desarrollado. Cuanto mayor sea el abanico de capacidades que desarrolle el sujeto, más posibilidades de libertad va a tener. Y a ello es a lo que debería apuntar cualquier esquema distributivo.

Estas son las características que en este trabajo adoptará la cuestión de los *juicios sobre el bien común* como forma concreta en que se nos presenta la exigencia moral de que habríamos de adoptar *instituciones sociales justas*.

Por ello es que, nos detendremos en los elementos que Sen incorpora respecto de los "valores" o "valoración" que el sujeto realiza de lo que considera buena vida, y por ende, podríamos definir como elemento clave para la evaluación respecto a la justicia y/o bondad de una institución o política social.

Es en ese sentido que introduciremos los aportes que específicamente M. Walzer nos acerca, afirmando lo que entendemos complementa la noción doble de sujeto formulada por A. Sen: "*la única forma en que podemos hacer justicia a los seres humanos concretos es respetar sus creaciones culturales particulares y considerarlas como dignas de ser punto de referencia político esencial*"<sup>58</sup>

Pero para considerar esas "valoraciones" de sus propias vidas, resulta interesante rescatar las apreciaciones de Walzer respecto a las diferentes maneras en que los individuos se encuentran divididos: (a). El individuo se divide entre sus intereses y sus roles (desempeña muchos papeles no sólo en la vida, sino en un mismo día o en una misma semana) en relación con los diferentes bienes sociales disponibles y con las realizaciones requeridas en cada esfera de la justicia. Cada individuo es un ciudadano, un padre, un trabajador, un estudiante, etc. y en ese contexto se define en términos de sus responsabilidades, funciones, calificaciones, habilidades y derechos. (b). El individuo se divide entre sus identidades, pues se autodefine en términos de su familia, su religión, su género, su compromiso político, etc.; identificándose a sí mismo con diferentes historias, tradiciones, rituales, grupos de gente, prioridades de bienes y códigos particulares. (c). Se divide también entre sus ideales, principios y valores ("habla con más de una voz moral"), lo que da lugar a la crítica y autocritica<sup>59</sup>.

Esto nos presenta el carácter plural y heterogéneo (tanto en roles como en identidades) de los sujetos actuales, y constituye las diferentes valoraciones de la vida buena que intentan realizar en cada uno de esos ámbitos, y desde ellos en la integridad de su condición de personas.

Pero no significa excluir de nuestra atención las teorías de justicia de corte igualitario, como hemos visto, sino complejizar la noción de igualdad para no reducirla a homogeneidad, acusación que han recibido diversos criterios y principios distributivos. Y es en ese sentido que el valor de lo cultural como construcción intersubjetiva cobra relevancia ética (ethos).

Los "fines" o propósitos a los que se refieren las instituciones y políticas sociales requerirían, entonces, evaluaciones en base a alguna norma, pauta o criterio, en la cual pueden jugar las distintas instancias de moralidad minimalista y maximalista tal como los presenta Walzer, como sustentando el contenido de los mismos, referido a los bienes a distribuir y acciones a realizar en una sociedad justa.

Tomando la propuesta de Walzer, no sólo la posición y visión de los sujetos que, intersubjetivamente pueden construir objetivaciones culturalmente identificables, sino que también los diferentes bienes podrían propiciar modalidades y criterios distributivos diferentes según la naturaleza de los mismos, conformando distintas esferas<sup>60</sup>.

Será así que deberá analizarse en los diseños y evaluaciones respecto a la justicia cierto "encuentro" posible entre distintas voces, distintos discursos, distintas nociones de buena vida que diversifican la tarea de los decisores, si pretenden éstos interpretar a los sujetos y sus situaciones en sintonía con la pluralidad y complejidad social en la que se construyen las ideas de justicia y vida buena.

El mero énfasis en los bienes no dan cuenta totalmente de esas necesidades, porque no da cuenta del sujeto como agente activo y productor de cultura, y sus capacidades, las que se conectan con la libertad positiva que tienen las personas (y también los grupos sociales que

<sup>58</sup> WALZER, M.: *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Ed. Alianza, 1996. Pág. 24.

<sup>59</sup> WALZER, Michael: o.c.

<sup>60</sup> WALZER, M.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Ed. Fondo de cultura económica, México 1997 (1993).

constituyen construcciones identitarias). Cuanto más capacidad, en este sentido, desarrolle o despliegue alguien más posibilidades tendrá de conquistar una libertad genuina. Pero también el despliegue de la libertad de cada sujeto permite el despliegue de la libertad de la especie humana, desarrollando mejores programas para sí misma, más adecuados en calidad a la pluralidad y heterogeneidad de los sujetos, creando condiciones de posibilidad para el despliegue de su libertad, promoviendo el desarrollo creciente de las capacidades humanas diversas, y más pertinentes a las necesidades de las personas, realizando sus derechos, y desarrollando las capacidades personales (como parte del desarrollo de la especie)

Hay que medir no sólo el bienestar en cantidad de bienes básicos, sino la agencia o libertad que los individuos logran en relación con sus capacidades al estar por ejemplo alfabetizados, bien nutridos, adecuadamente abrigados, protegidos o exentos de tratamiento discriminatorio, etc., teniendo sus necesidades/derechos universales realizados (conforme la "moralidad mínima"), pero desarrollando aquellas capacidades que particularmente se permitan o promuevan (conforme la moralidad máxima), como productores de cultura, enraizada en un ethos y en interrelación con las instituciones (entendiendo también a éstas como construcciones sociales y vehiculizadoras a la vez)

### 3.2. -La situación social localizada como ámbito identitario de realización

Por otra parte, hay otros autores que también defienden las ideas e instituciones de la modernidad: la democracia, los derechos y las libertades, pero percibidas como un eco de una perplejidad más honda que quisiera recuperar de modos nuevos, tratando de no restringirse a la perspectiva observadora de la tercera persona, incorporando elementos de autointerpretación, como relevantes para comprender y definir incluso la acción humana. Así, ahondan en los motivos de las preferencias, los que pueden tomar cuerpo al materializarse en la expresión de un lenguaje valorativo dado, en donde cobra sentido la realización y el sentido de realización de cada sujeto (superando las consideraciones que reducen a el autointerés como el único motivo...). Incorporando al lenguaje expresivo y los contrastes cualitativos como elementos centrales para entender el "sentido" que, como pregunta y como problema los humanos tratamos de dar a nuestras vidas.

Esto, no obstante no plantea un relativismo o fragmentación absurdos, sino la posibilidad de comprender la complejidad de las construcciones intersubjetivas, las que, vía las instituciones, adquieren niveles de formalización, pero con contenidos sustantivos que provienen de esas interacciones sociales en las que cobran sentido las mismas acciones institucionales

Desde esa perspectiva, podría criticarse una supuesta tendencia a la "formalidad e imparcialidad absoluta", aunque se desarrollen con el fin de que cada uno realice sus propios planes de vida, los principios son universales, formales y comunes, de teorías de justicia como las de Rawls, el utilitarismo, etc., está implicada una noción de sujeto y de sociedad, que producirá o reproducirá con la formulación y ejecución de las decisiones que la aplicación de esos principios genera (así reforzará o no ideas como las del individuo autointeresado o calculador, ciudadano democrático, siguiendo los ejemplos). Mientras que es posible (o al menos se intenta) integrar los elementos culturales por los que una sociedad define sus metas y su identidad.

Taylor<sup>61</sup>, por ejemplo, querrá reformular tanto la estrategia teórica en la que se enlacen una reconstrucción del concepto de valor y de su articulación y expresión de un lenguaje moral sustantivo como el análisis del entramado cultural de las sociedades desarrolladas, con una interpretación holista de la sociedad en la que pasan a primer plano los elementos culturales, locales, comunitarios, por los que una sociedad define sus metas y su identidad. Lo hará

<sup>61</sup> TAYLOR, Charles: *La ética de la autenticidad*, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

mediante tres ideas centrales: contraste cualitativo, articulación y concepción hermenéutica del lenguaje.

Es un camino a explorar, que permitiría articular, desde la posible sustantividad atribuible a lo local, algunos elementos formales de otras vertientes, como Rawls, con las construcciones instrumentales que autores como Sen nos brindan; y que intentaremos recorrer en sucesivas construcciones.

## *LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO:*

Si la situación problemática que dio origen a nuestro proyecto de investigación tuvo como cuestión central al Municipio, en tanto preguntarnos por sus estrategias y posibles respuestas ante una demanda descentralizada e instalada a nivel de las Comunas, con eje en las Políticas Sociales no es menos cierto que en este caso, el contexto resulta relevante.

En efecto, sin entrar a valorar este fenómeno de la "descentralización", fue sin dudas, el hecho de que el Estado Central se haya ido desligando de sus políticas públicas y en particular, de hecho o de derecho, de sus Políticas Sociales, primero a la provincia y luego a los municipios, lo que justificó y justifica esta investigación, que pone a las Comunas, en tanto las células más pequeñas del tejido político del tradicional Estado-Nación, como el último eslabón de esa cadena delegativa. En tanto, el nivel más descentralizado y próximo a la sociedad, el municipio se convierte en el receptor primario de tales demandas.

Es importante destacar que no repetiremos sobre nuestras indagaciones teóricas ya formuladas en anteriores ítems, sino que solamente actualizaremos algunas cuestiones en tanto entendemos que la teoría sobre estos temas ya ha alcanzado un cierto grado de saturación, y lo que falta son las investigaciones en terreno, de las cuales recién en los últimos años, la bibliografía ha comenzado a dar cuenta.

### 4. 1. La descentralización como fenómeno del Estado actual

La descentralización hace referencia a la competencia de un organismo. Su despliegue, en el marco de una política hasta entonces centralizada hace alusión a la transformación que su impacto registra en el conjunto de las relaciones estructurales entre Estado y Sociedad y entre los distintos actores involucrados de la Sociedad Civil. Dado que cuando nos referimos a la descentralización implicamos una cuestión de "competencias", queda claro que el análisis no debe privilegiar cuestiones de organismos o de programas que en todo caso se constituyen en las herramientas para llevarlas a cabo, sino a las funciones que se descentralizan y a los actores involucrados en la "cuestión socialmente relevante" del caso.

También puede definirse como descentralización al mecanismo por el cual un conjunto de funciones y decisiones concentradas en el nivel central se transfieren a unidades de jurisdicción funcional o territorial menores, otorgándosele un nuevo status jurídico al organismo, de manera de garantizarle una cuota de autonomía en la toma de decisiones.

Es precisamente desde esta última definición que afirmamos con Borja que la descentralización se reactualiza en forma "consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) a la ampliación del campo de los derechos y libertades, b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas; y c) al mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas". Citamos las dos razones en base a las cuales justifica este fenómeno. "En primer lugar la tradición democrática reavivada por la lucha antifascista de los años 30-40 había revalorizado la idea de autogobierno local, diversidad, participación, etc., frente a los 'modelos hiperpolíticos' de los regímenes autoritarios y totalitarios, que se distinguen por su fuerte centralismo y por la sumisión total de la sociedad civil. En segundo lugar el rol de los poderes locales como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales, que si no es así, no pueden intervenir en la vida del Estado como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos; debe mantenerse a toda costa pues

aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del estado democrático<sup>62</sup>. Estamos convalidando la "descentralización", en tanto recuperación y revalorización del Municipio ligado fundamentalmente a la cuestión democrática y a la cuestión del federalismo. En suma, lo revalorizamos como "espacios públicos" donde la participación ciudadana puede recuperarse y por ende la endeble credibilidad política, reivindicando ese protagonismo ausente que, ahondando en la historia, podemos rescatar recordando el papel de las comunas en los albores de la Revolución Francesa, las revoluciones comuneras en España e intentos similares en nuestro Virreinato, lo cual se ha perdido en el tiempo debido a fuertes centralismos estatales tanto autoritarios como democráticos.

Sin embargo, hay otra cara oscura de la descentralización, que no es sólo revalorizar el Municipio, y que al relacionar con una concepción "neoliberal" o "neoliberal", la que no es otra cosa que la "radicalización del Sistema Capitalista". Es precisamente esta otra cara de la descentralización, la que con más fuerza se ha instalado en nuestro país y en toda América Latina.

Las similares reformas del Estado, producidas en general en toda Latinoamérica, se han asentado en cuanto políticas públicas básicas: Reforma Administrativa, Desregulación, Privatización y Descentralización. Laura Pautassi, por su parte, desde una mirada más cercana a las Políticas Sociales, descarta las dos primeras y agrega las políticas de concesión, desconcentración y municipalización, entendiendo esta última como procesos de descentralización de hecho más que de derecho.

Lo curioso de estas políticas, que se implican con un modelo de ajuste, derivado del endeudamiento externo de los países de América Latina y las correspondientes recetas recesivas de los Organismos Internacionales de Crédito, es que, pensadas en términos de mercado, avanzaron por sobre las Políticas Sociales en formas de privatizaciones, como es el caso de las derivadas del Seguro Social (Jubilaciones y Obras Sociales, hoy con formas de AFJP o Pre-Pagas); de concesiones, en tanto la asistencia ha vuelto a manos de la Iglesia ("Cáritas") o de otras organizaciones privadas; y de desconcentraciones, respecto a los Planes Sociales Nacionales, los cuales van perdiendo desde sus objetivos hasta los propios beneficiarios a quienes originariamente fueron destinados.

De todas estas políticas, la más loable en términos de eficiencia, puede ser la de descentralización, si la entendemos como llevar la capacidad de decisión y la actividad lo más cerca posible de los receptores de la misma. No es menos cierto que de la descentralización de los Sistemas Públicos de Salud (educación, minoridad) no han alcanzado el grado de eficiencia anhelado, y en muchos casos, sólo han logrado descentralizar la demanda social. "Con la descentralización el Estado central 'tira' la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias"<sup>63</sup>

Por supuesto que también hay otra cara de la descentralización, en estos varios rostros con que se presenta el fenómeno de la descentralización, y que no podemos dejar de mencionarlo, en tanto se corresponde también con la municipalización, cual es el del desarrollo económico. En este sentido, aparece hoy la regionalización como opuesta a la globalización y tanto desde los estudiosos en temas municipales, como de la propia CEPAL, se promueve la creación de micro-regiones o corredores municipales, ordenados por un mismo tipo de producción o sumatoria de producciones, que a la vez puedan insertarse en macro-regiones de

<sup>62</sup> BORJA, Jordi: Conferencia en el marco del Seminario Internacional "El renacimiento de la cultura urbana". Rosario Recca, Argentina, junio de 1999.

<sup>63</sup> GARCÍA DELGADO: "Hacia un nuevo modelo de gestión local", FLACSO-CEC/UBA, Buenos Aires, 1997, pág. 15.

Estados cercanos (Mercosur, en nuestro caso), como un modo de fortalecimiento e intercambios de sus economías y fortalecimiento frente a las grandes concentraciones del capital globalizado.

Es que como afirma García Delgado "la globalización genera cambios en los patrones de localización de las empresas, privilegiando consideraciones territoriales, descentralizadas y relaciones más competitivas entre las ciudades, generando nuevos espacios industriales.... La globalización genera una nueva estructura de oportunidades, (y) vincula la respuesta a la misma, la regionalización con el aumento de los intercambios y de las desregulaciones internas a esta región (el Mercosur)".

"Pero también -continúa el mismo autor- la globalización promueve una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, así como el predominio de los mercados globales sin ningún tipo de regulación, lo que genera un incremento de la concentración económica, de la incertidumbre de los mercados, provocando preferencias por el corto plazo, favoreciendo las orientaciones especulativas y el predominio de la economía "virtual" sobre la "real". Provoca la inquietud de la competitividad, por la pérdida de puestos de trabajo, por el desplazamiento por empleos que se crean en otros lugares, despertando la preocupación por la capacitación y la educación como insumos claves de esta nueva forma de producir"<sup>64</sup>.

Las tres posturas en el debate sobre la globalización son: una connotación de avasallamiento e imposibilidad de lo local frente a lo global; una segunda posición de perspectiva negativa frente al mundo globalizado y una tercera en términos de síntesis o sobrevivencia de ambas, al remitir expresamente al texto de Francisco Alburquerque, cuando sostiene: "Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en único circuito económico mundial. En mi opinión, una cosa es la lógica genética de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute y otra que dicha afirmación genética refleje la más completa realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico"<sup>65</sup>.

Sin perjuicio de esta compleja situación planteada en términos de desarrollo local frente a lo global, es inevitable la incorporación en las agendas de gestión municipal de la cuestión del "desarrollo local-regional", reconociendo en muchos casos las dificultades en este aspecto en relación a los pequeños y medianos municipios. Es precisamente desde la territorialidad donde deben surgir estas alternativas de desarrollo, esto es desde la cooperación horizontal y la vecindad en términos de interacción económica y social, a los fines de conformar "sistemas micro-regionales". La ausencia de políticas nacionales y provinciales explícitas de desarrollo regional, la búsqueda por parte de los municipios de economías de escala para la prestación de servicios y ejecución de obras a escala zonal, amplía los roles de los gobiernos locales, mediante la extensión coordinada de la territorialidad de sus acciones. Es por eso que entendemos... que limitar el ámbito geográfico de intervención de los municipios a lo estrictamente local sería insuficiente, prefiriendo por tanto referirnos a las municipalidades como gestorías de desarrollo local-regional.

No avanzaremos demasiado sobre esta cuestión, en tanto que nos parece mucho más productivo dejar hablar a la experiencia municipal a lo largo del trabajo de campo que estamos realizando.

Nos parece importante dejar expresado algunos nuevos aportes conceptuales sobre el tema, trabajados por autores argentinos, como complementario del rastreo teórico que iniciáramos en anteriores trabajos, para poder ubicarnos en la discusión actual del problema.

<sup>64</sup> GARCÍA DELGADO, op. cit., pág. 16 y 17.

<sup>65</sup> AROCENA, José: "El desarrollo local frente a la globalización", pág. 47, en García Delgado, D., op.cit.

La triple hermenéutica se ha convertido en una herramienta significativa de análisis para los investigadores sociales y es desde esta primera perspectiva que intentaremos una aproximación sobre el tema.

Barrido, limpieza, iluminación, asfalto, han sido tradicionalmente las funciones municipales. Esas "obras" se traducen como la cara visible de la intendencia en el imaginario de los vecinos.

Así, de la manera expresada, lo ve la gente común, lo vemos nosotros en tanto sujetos sociales y, lo que es más importante, lo ven muchos funcionarios municipales de pequeñas y medianas comunas, aun cuando nuevos conceptos académicos como globalización, regionalización, sociedad civil, calidad de vida, apropiados primero por los medios de comunicación masivos, pasen a formar parte del discurso de esos funcionarios comunales, desde una connotación, si no vacía, confusa.

Es que históricamente, el municipio se ocupó de regular el uso y la producción del suelo urbano y de construir (por sí o por terceros) infraestructura y equipamientos colectivos, como así también de prestar un conjunto de servicios básicos, tales como alumbrado público, recolección de residuos, etc. Las prácticas centralistas que caracterizaron al Estado Argentino desde su formación -y que fueran reforzadas durante los periodos de autoritarismo- reservaron a la institución municipal funciones limitadas.

Sin embargo, desde 1976 el contexto del ajuste financiero, los procesos de privatizaciones y la descentralización administrativa, situaron a los municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención.

También Daniel García Delgado rastreó estos cambios desde una suerte de contradicción o dualidad, señalando que "... en una era post-fordista, de producción flexible, de ciudades globales y nuevos espacios industriales, esta emergencia sugiere una 'revaluación de las políticas locales'. Se trata de nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, de huelgas de empleados públicos, de corte de rutas y explosiones sociales. Por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local y por otro, el municipio aparece como el punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos"<sup>66</sup>

Por ello podemos afirmar que en las comunas pequeñas y medianas, en estas comunas "reales" como las hemos denominado, los cambios comienzan a producirse lentamente. Por un lado, porque no existe todavía una clara voluntad política del Gobierno Central de hacer efectivas la autonomía y la autarquía necesarias para el nuevo rol que se pretende de los gobiernos locales, y por ende, no están todavía las municipalidades en condiciones óptimas de encarar los nuevos desafíos vigentes. Por otro lado, la cultura está todavía demasiado arraigada en un quehacer diferente, al extremo que la apropiación de estos nuevos desafíos y discursos se van produciendo despaciosamente, casi diríamos, en forma consustancial con el proceso de consolidación democrática.

De esta manera, lo que observamos como diferentes estrategias de gestión, que en muchos casos coinciden con lo que podemos aseverar desde la teoría, se traducen en formas intuitivas de formulación, inevitables y necesarias, como suelen ser ciertas relaciones de construcción conjunta con la sociedad civil, en materia de políticas públicas o sociales.

Por eso nos parece importante volver a citar a Findling y Tamargo, en tanto vigencia de sus dichos, cuando sostienen que "existe también una comuna real con serias limitaciones que

<sup>66</sup> GARCÍA DELGADO, op. cit. pág. 13/14.

pueden resumirse en una triple perspectiva: desde lo político, insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana, falta de voluntad política de los gobiernos centrales y cámaras legislativas para fortalecer y revalorizar el municipio; desde lo económico, dificultad de los organismos locales para generar recursos y establecer criterios técnicamente viables en sus finanzas públicas; y desde lo administrativo, falta de cuadros administrativos capacitados, presupuestos municipales cubiertos por gastos corrientes en desmedro de las posibilidades de inversión, con estructuras clientelísticas y burocráticas”<sup>67</sup>.

No obstante ello, no es menos cierto sostener con García Delgado que “junto con la descentralización, el municipio aparece como un espacio de reconstitución política. Por un lado, porque entra en crisis la lógica organizacional burocrática tan exitosa en la construcción del Estado-Nación, y por otro, porque hace lo propio la forma de acumulación política del modelo de partidos de masas del Estado de Bienestar”<sup>68</sup>.

Así, los gobiernos locales incorporan a sus agendas, no sólo la cuestión del bienestar y de la calidad ambiental, sino también “... la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica)... En cuanto a los aspectos político-institucionales, aparece en los Municipios un pasaje del modelo de gestión burocrático al “gerencial” que supone la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones...”, pero también desde lo específicamente político, un paso del modelo tradicional verticalista y centralista, fundado en “... una acumulación política vía obra pública y clientelismo”<sup>69</sup>, a otro modelo de construcción conjunta con las organizaciones de la sociedad civil. Ello sucede tanto en municipios pequeños y medianos como en los grandes.

Estos cambios de gestión, sobre todo a nivel de políticas sociales, se suceden entonces conforme al cuadro que plantea García Delgado, que reproducimos a los fines de no extendernos en demasía en estas conclusiones que se corresponden con los aportes teóricos del proyecto.

#### Cambio de la Política Social

#### Modelo residual

#### Modelo de Gerencia Social

Rol

- Política social a nivel nacional y financiamiento nacional

- Política social focalizada a nivel provincial y local y/o financiamiento

Instituciones

- Financiamiento de la oferta de asociaciones intermedias

- Financiamiento de la demanda  
- Consejos, talleres, planificación estratégica, audiencias públicas, movimientos de control, etc.

Lógica

- Lógica de petición  
- Monopolio de la política social

- Participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de la política social  
- Nuevas formas de articulación y fortalecimiento de la sociedad civil.

<sup>67</sup> FINDLING y TAMARGO: “Planificación, Descentralización y Participación. Revisión Crítica”, CEAL-UBA, Buenos Aires, 1994.

<sup>68</sup> GARCÍA DELGADO, D., op. cit., pág. 18.

<sup>69</sup> GARCÍA DELGADO, D., op. cit., pág. 19/20.

Lo antes expresado nos permite focalizar nuestro análisis en dos cuestiones. Por un lado, esbozar otros supuestos que de alguna manera guiaron nuestro trabajo de investigación:

El primero coincide con lo expresado por Finckling y Tamargo; nos encontramos en la Comuna estudiando las falencias de los municipios reales, en tanto diferenciados del ideal de comuna posible, al enfrentar la descentralización administrativa, con falta de recursos económicos, de infraestructura, de personal, etc.; ello significa para las ciudades, que deben hacerse cargo no sólo de la descentralización administrativa, sino fundamentalmente de la demanda que genera la actual coyuntura económica.

El segundo es que ante esta ausencia de recursos genuinos, la cadena delegativa de las políticas sociales debe concluir en la sociedad civil, o en otras palabras, que sólo desde un llamado a las organizaciones civiles desde las comunas, éstas podrían paliar la crisis tanto económica como social por la que seguramente atraviesan.

Sin perjuicio de la realidad de los municipios, y en especial de la abordada en el marco de este trabajo, no es menos cierto que los cambios se miden por las propias necesidades comunales y la inmediatez de resolver las nuevas e inevitables demandas sociales.

Pedro Pirez hablaba hace ya casi diez años de "Hacer la ciudad", como un anhelo fundado de revalorizar lo local. Hoy, Jordi Borja habla de "Refundar ciudades" y lo explicita al decir: "Las ciudades son hoy doblemente protagonistas. Son el espacio de condensación de los problemas de nuestro mundo: desigualdad, desempleo, violencia, inseguridad, intolerancia... Pero, son también el lugar desde donde se dan respuestas innovadoras: promoción económica del territorio, nuevas formas de participación política y cívica... asociacionismo y cooperación social... Pero pueden conllevar unos efectos perversos que acentúen desigualdades y desequilibrios. Cuando sólo pretenden resolver un problema... muchas veces lo agravan y crean otros... Los proyectos urbanos mejores estratégicos, constructores de ciudad sobre ciudad son aquéllos que combinan las oportunidades con los objetivos... Son aquéllos que pretenden resolver varios problemas con una acción, son proyecto con vocación multifuncional"<sup>70</sup>. En suma, un nuevo y legítimo anhelo, por sobre todo desde su concepción de integralidades, seguramente mucho más posible de concretar en el contexto de los países desarrollados, sin que esto llegue a minimizarlo ni dejar de concebirlo para el futuro de nuestras comunas.

No obstante ello, nuestro desafío como investigadores, es descubrirlo, reconocerlo y comprenderlo en sus propios modos de realización, para poder aportar a su "refundación" desde nuestra realidad política nacional y local.

---

<sup>70</sup> BORJA, Jordi, op. cit.

## ANÁLISIS DEL CASO LA MATANZA: EMPLEO, RELACIÓN NACIÓN – MUNICIPIO

### 5.1. Las políticas de empleo y la situación local:

Ante los cambios mostrados en el Estado y su relación entre niveles nacional, provincial y fundamentalmente municipal, y las transformaciones en la relación Estado-Sociedad Civil, nos resulta interesante hacer una breve descripción de cómo encontramos estas relaciones y su aplicación al análisis de la situación local objeto de nuestro estudio.

Las políticas de empleo pueden agruparse en: políticas activas y políticas pasivas. Las primeras demandan algún tipo de trabajo y/o capacitación por parte de los beneficiarios, tendiendo a mejorar su situación de acceso al mercado de trabajo. Las segundas no demandan ninguna acción por parte del beneficiario, vinculadas principalmente con los sistemas de prestaciones por desempleo<sup>71</sup>.

Consideraremos para este análisis una clasificación de las políticas laborales nacionales, en relación con lo señalado en el primer punto, en: *privatizadas, concesionadas, desconcentradas*.

Respecto de las primeras, es clara la situación de las referidas al Seguro Social, que pasan a manos de las AFJP y las Pre-Pagas.

Entre las *desconcentradas* encontramos en los últimos años:

-*PROAS* (Programa de Asistencia Solidaria-1994-1995 – MTSS y S. Desarrollo Social) – Brindaba entrenamiento ocupacional por un período de tiempo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. Consistía en una ayuda económica durante entre tres y doce meses a los beneficiarios, que debían ser desocupados con baja calificación laboral, jefes de familia e inscriptos en la Red de Servicio de Empleo. Se firmaron convenios entre los gobiernos provinciales y el Ministerio, en los cuales se determinó la ejecución del Programa, asignación presupuestaria y cantidad de beneficiarios por provincia. Se financió con el Fondo Nacional de Empleo.

-*PRENO* (Programa de Entrenamiento Ocupacional-1994-1995-MTSS y S. D. S.). Similar al PROAS, pero sólo se llevó a cabo en aquellas provincias que coparticiparon el financiamiento.

-*PROCOPA* (Programa de Empleo Coparticipado). Realización de obras de utilidad pública y social, intensivas de mano de obra, y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción. Financiaban el Fondo Nacional de Empleo y las provincias suscribientes.

-*TRABAJAR I, II y III* (Continúa el III – MTSS) Brinda ocupación transitoria a personas desocupadas en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, para reducir el impacto en la caída de los ingresos del hogar, mejorar la empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional. También se propone satisfacer algunas necesidades socialmente relevantes, a través de la realización de microproyectos de inversión social (obras de infraestructura comunitarias). Se destina a desocupados que no perciban seguro de desempleo ni estén comprendidos por otros programas del Ministerio (*más adelante se detalla y analiza*).

<sup>71</sup> *Estadísticas Laborales*, Revista de Trabajo, Año 5 No 13, Noviembre 1999.

*-PROGRAMAS SERVICIOS COMUNITARIOS (1998-1999 – MTSS).*

Su objetivo, brindar ocupación transitoria a trabajadores/as, a través de la realización de proyectos que proporcionan servicios de utilidad pública y social a la comunidad. Implementó además, como experiencia piloto, proyectos de capacitación incluidos en tipologías específicas. En la versión III se incorporó la implementación de acciones de capacitación laboral en oficios. El programa estaba destinado a trabajadores/as desocupados, con baja capacitación laboral, pertenecientes a sectores de escasos recursos, que no reciban prestaciones previsionales ni seguro de desempleo, ni participe en otro programa del MTSS. Requisito para la aprobación de proyectos: cupo mínimo de beneficiarias mujeres. Financió el Fondo nacional de Empleo.

*-PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO (1994-1999 –MTSS).*

Su objetivo era fomentar acciones de empleo no encuadrables en otros programas del MTSS. Las acciones debían tener por objeto la realización de obras, prestación de servicios o realización de actividades de utilidad pública y/o socio-económica, ocupando en forma transitoria a trabajadores desocupados o en riesgo inminente de pérdida de empleo. Financió Fondo nacional de Empleo.

*-DESARROLLO DE EMPLEO LOCAL I y II (1997-1998 – MTSS).*

El objetivo fue crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio, a través de la celebración de convenios individuales con los organismos responsables. Se destinaron los proyectos a la realización de obras de infraestructura económica y social y a prestar servicios que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren la empleabilidad de los trabajadores. El MTSS proporcionan el marco legal para que los organismos ejecutores puedan pagar ayudas económicas no remunerativas, debiéndose hacer cargo del seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud. Destinado a desocupados de baja calificación, que no perciban prestaciones previsionales o por desempleo, ni participen de otros programas del MTSS.

Mientras que, con relación a las *concesionadas*, podríamos mencionar, aunque conformando modelos mixtos:

*-PIT (Programa Intensivo de Empleo- Ministerio de Trabajo y SS de la Nación)*

Destinado a inserción laboral de trabajadores desocupados, jefes de familia, con calificaciones obsoletas e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, para la realización de obras y tareas de utilidad pública y social.

Se firman convenios marco con los gobiernos provinciales para enmarcar la ejecución del PIT y la asignación presupuestaria por provincia. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados por Organizaciones no Gubernamentales.

*-PROEDIS (Programa de Empleo de Interés Social – MTSS)*

Ejecución de obras de interés social o comunitario por ONG sin fines de lucro, mediante convenios con el Ministerio. La entidad no gubernamental tomaba trabajadores inscriptos en la Red de Servicios de Empleo por un período de hasta seis meses, con financiamiento para el pago de ayudas económicas mensuales. Estaba destinado a desocupados con calificaciones en ocupaciones obsoletas, mayores de 45 años o desempleados por largo tiempo.

*-ASISTIR (MTSS)*

Programa que pretende estimular la ocupación transitoria de jóvenes hasta veinticinco años, sin empleo, para la prestación de servicios civiles a la comunidad. Los Organismos Ejecutores podrían ser: públicos nacionales y provinciales, ONG y Fuerzas Armadas. Consiste en la recepción por parte de los beneficiarios de una ayuda económica mensual a cargo del Ministerio, quien también cubrió el seguro de responsabilidad civil. La cobertura de salud estaba a cargo del Organismo responsable. Se financiaba con el Fondo Nacional de Empleo.

*-APOYO A LA RECONVERSIÓN DE LA ESQUILA (1996 – MTSS)*

Impulso al mejoramiento tecnológico del sector, tanto desde la perspectiva técnica como organizacional, insertándose dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Lana, de carácter regional. Los ejecutores recibían subsidio mensual por cada trabajador capacitado, mientras los beneficiarios se capacitaban en una nueva técnica de esquila que permitía mejorar su salario. Financió el Fondo Nacional de Empleo.

*-PEP (Programa de Empleo Privado - 1994-1995)*

Inserción laboral de trabajadores desocupados inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo, mediante la contratación de los mismos por empresas pequeñas y medianas de cualquier sector de la economía. Los contratados bajo programa recibían ayuda económica como parte del salario, durante diferentes períodos según la duración de los contratos de trabajo, que debían encuadrarse a través de cualquier modalidad de contratación laboral vigente. Financió el Fondo Nacional de Empleo.

*-PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías - 1994-1995)*

Su objetivo era brindar a trabajadores desocupados de 16 a 24 años de edad, o cesantes de más de 45, posibilidades de realizar pasantía laboral en empresa a fin de actualizar, adecuar y/o complementar sus conocimientos para encontrar empleo productivo. Las pasantías se extendían entre uno y tres meses, y se realizaban en PyMES de cualquier sector de la economía. Los beneficiarios accedían a beca o ayuda económica y seguro de responsabilidad civil en ese período a cargo del Fondo Nacional de Empleo y la obra social, a cargo de la empresa.

*-PROGRAMA FORESTAR (1996 - 1999 - MTSS).*

Promoción del empleo privado a través de la ocupación transitoria de trabajadores desocupados radicados en áreas rurales, para la realización de tareas vinculadas fundamentalmente a la actividad forestal. Financia hasta el 80% de los trabajadores necesarios para las actividades presentadas en los Planes, haciéndose cargo el empleador del 20% restante, como mínimo contrataciones previstas bajo el Régimen Nacional de Trabajo Agrario). Ejecutan productores y empresas forestales o agropecuarios, organismos no gubernamentales y no gubernamentales sin fines de lucro y universidades nacionales con incumbencia en la materia. Destinado a trabajadores desocupados residentes en áreas rurales que no reciban seguro de desempleo ni prestaciones de otros programas del Ministerio. Financia el Fondo Nacional de Empleo.

*-PROEMPLEO (1997 - MTSS).*

Promueve la creación de empleo privado en sectores productivos o regiones de reconversión, fomentando la contratación de trabajadores desocupados o subocupados con dificultades de inserción laboral, mayores de 38 años con cargas de familia. Las empresas privadas contratan por tiempo indeterminado y jornada completa a los "beneficiarios", una vez superado el período de prueba. Financia el Fondo Nacional de Empleo.

*-PROEMPRI - Sector Construcción (MTSS - mayo 1999).*

Tiene como objetivo incentivar el mantenimiento y/o creación de puestos de trabajo en el sector de la construcción en coyunturas de crisis recesivas. Otorga un incentivo de carácter económico a los empleadores que consiste en la reducción de costos laborales por reembolso de contribuciones patrimoniales. A empresas que hayan iniciado después de octubre de 1998 obras en vivienda superior a los 2500 metros cuadrados y estén inscriptas en el IERIC. Su ejecución se realiza en forma descentralizada a través del IERIC, la CAC y la UOCRA. Financia el Fondo Nacional de Empleo.

*-PROYECTO JOVEN.*

Brinda capacitación para ocupaciones semicalificadas en el mercado de trabajo. Se focaliza en población pobre desocupada de entre 16 y 25 años de edad, con nivel educativo hasta secundario completo, sin experiencia laboral relevante. El programa ofrece a los beneficiarios la posibilidad de alcanzar un nivel de semicalificación mediante cursos de capacitación y pasantías de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo formal. Proyecto Joven

solventa el costo de capacitación, accidentes de trabajo, revisión médica, becas y subsidios que reciben los beneficiarios. Financia: BID y Tesoro Nacional.

*-TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN (1998 – MTSS y DNPS)*

Creación de talleres protegidos y apoyo a los ya existentes, considerándolos como ámbitos destinados a posibilitar la inserción laboral de personas con discapacidad. Busca promover en esos espacios un plan de desarrollo empresarial y focaliza en personas en edad laboral que padezcan alteraciones funcionales. Financia Banco Central, con recaudación prevista en la Ley No 24.452 (Ley de Cheques).

*-PROGRAMAS ESPECIALES DE CAPACITACION (1998 –MTSS).*

Tiene como objetivo recalificar a los trabajadores de sectores o regiones que hayan sido declarados en crisis o en proceso de reestructuración por la SeyCL; mejorando las posibilidades de empleo genuino. Pueden ingresar a este programa también los beneficiarios de PROEMPLEO y de otros programas de empleo. Se les otorga beca y seguro.

*-APRENDER (Contrato de aprendizaje – 1995-1997 - MTSS).*

Promueve capacitación en empresas, destinadas a jóvenes de 14 a 25 años, sin empleo, a través del reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa adherida al programa para los aprendices contratados bajo esta modalidad, cuando la relación de aprendizaje fuera mayor a seis meses. Para acceder al programa las empresas debían inscribirse previamente en el MTSS. Financia el Fondo Nacional de Empleo.

*-CAPACITACIÓN OCUPACIONAL (PyMES – 1996 - MTSS).*

Promovió, mediante acciones de capacitación ocupacional, la inserción de sus participantes en el mercado formal de trabajo dentro de las empresas privadas. La población objetivo estuvo compuesta por desempleados adultos, personal de PyMES y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo. El MTSS cubrió el seguro de responsabilidad civil y gastos de viáticos. Financió el Fondo Nacional de Empleo.

*-PROYECTO IMAGEN*

Su objetivo fue orientar y hacer más eficiente la búsqueda de empleo por parte de personas que fueron desplazadas de sus puestos en el sector público o privado. Se otorgaba orientación práctica y gratuita para encaminar su reinserción ocupacional por medio de cursos de una semana de duración. Se destinó a mayores de 16 años con problemas de empleo y escasos recursos para financiar su capacitación para la búsqueda de empleo independiente. El nivel de formación de los destinatarios no superaba el secundario completo o terciario incompleto, en general con competencias y saberes adquiridos por capacitación y/o experiencia previa. Financió el BID y el Tesoro Nacional.

*-CAPACITACIÓN SECTORIAL (1998 –MTSS).*

Su objetivo era mejorar las condiciones de adaptabilidad de la mano de obra desocupada ante los cambios de los mercados de trabajo y posibilitar a los beneficiarios desarrollar competencias que les permitan rotar positivamente entre actividades. Se financian acciones de capacitación laboral tendientes a contribuir la recalificación de los trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos locales. La ejecución tiene como requisito la asociación de dos entidades de representación social diferente, que tengan presencia activa en el sector productivo de la región involucrada. Han sido beneficiarios desempleados adultos y subocupados, preferentemente aquellos de larga duración que acrediten experiencia en el sector de actividad del proyecto, y trabajadores en actividad pertenecientes a pequeñas y medianas empresas y titulares de microemprendimientos productivos que acrediten amplia experiencia en el sector. Financió Fondo Nacional de Empleo.

*-EMPRENDER (1996 –MTSS).*

Busca incentivar y colaborar con las empresas en la formación de futuros trabajadores. Para empresas que inician nuevos emprendimientos o amplían los existentes, creando nuevos

puestos laborales. También beneficia a los trabajadores que necesiten mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo. Financia Fondo Nacional de Empleo.

#### *-TALLERES OCUPACIONALES*

Pretende responder a la formación rápida de mano de obra para cubrir necesidades de nuevos empleos, perfeccionamiento y reconversión laboral. Permite una capacitación acelerada en temas de gran demanda, de acuerdo con la zona de ubicación del taller. Los talleres están orientados a la capacitación de personas que buscan empleo y a aquellas que, estando empleadas, necesitan continuar su perfeccionamiento. Brindan apoyo y capacitación a trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas. Los talleres son organizados por sindicatos, asociaciones civiles y/o empresarias y otras entidades no gubernamentales que cuentan con asistencia económica del MTSS, para la compra de equipamiento y eventuales remodelaciones edilicias. Financia Fondo Nacional de Empleo.

#### *-CONSEJOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL*

Incentiva, financia y monitorea la creación de seis Consejos de Formación Profesional, con el propósito de que el sector privado asuma responsabilidades en la regulación de los mercados de capacitación locales y regionales. A tal fin, el programa asigna fondos para la infraestructura, equipamiento, equipo técnico y profesional y asistencia técnica de los consejos. Financia BID y Tesoro Nacional.

#### *-PEPL/PEL (Programa de Emergencia Laboral –creación año 2000 - MTSS).*

Otorga apoyo económico a los proyectos que organizaciones de la sociedad civil presenten en categorías específicas, para desarrollar sus acciones en comedores, roperos, y otras actividades comunitarias, de servicios, proporcionando una suma de dinero a las personas desempleadas que asuman dichas tareas. Presenta dos modalidades: Productivos y Comunitarios (*más adelante se detalla y analiza*)

De reciente creación:

- *FORMUJER*: Se define como un Programa de Fortalecimiento Institucional para la Formación Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos; que se propone colaborar con las instituciones de formación profesional que trabajen con esta población, para desarrollar experiencias de capacitación en donde se fortalecen dos aspectos:

- 1) *la capacitación por competencias (que considera y recupera todos los saberes que las personas poseen, como base para una formación continua en tal o cual oficio o profesión)*
- 2) *el enfoque de género (que tiende a generar condiciones de equidad entre mujeres y varones para la inserción laboral)*

Está destinado a mujeres en edad de trabajar, preferentemente subocupadas, desocupadas, trabajadoras por cuenta propia, de bajos ingresos, con nivel educativo máximo alcanzado de hasta secundario completo.

Los beneficiarios serán Instituciones de Formación Profesional con las que el Programa ejecutará las acciones. La población meta: 600 mujeres y 150 varones que participarán de los trayectos formativos en el Programa. Atendiendo también a los actores institucionales y la población alcanzada por las acciones de asistencia técnica, sensibilización y disseminación.

El Programa consiste en una intervención de carácter piloto (o sea que partiendo de sus resultados se crearán otras propuestas, políticas del Estado, nuevas relaciones - convenios con distintas instituciones, etc.), que en un mediano plazo, se propone brindar orientaciones para fortalecer *la equidad de género y la calidad de la formación técnica y profesional*.

Será financiado, parte por el BID/FOMIN (es donación, no es préstamo), y otra por el Ministerio de Trabajo (aporte del Fondo Nacional de Empleo)

El Programa es de localización regional, de desarrolla en Latinoamérica en tres países:

- 1) Bolivia: Fundación INFOCAL

- 2) Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje
- 3) Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Formujer se propone:

- ❖ Generar condiciones favorables para la *participación igualitaria de las mujeres en la formación técnica-profesional*.
- ❖ *Elevar el nivel técnico* así como la gama de *opciones* de capacitación que se ofrece a las mujeres trabajadoras.
- ❖ *Ajustar* la oferta de capacitación y formación a *las demandas* actuales del mercado de trabajo.
- ❖ *Diseminar* los modelos y metodologías desarrollados en la región latinoamericana.

El Programa a nivel nacional se desarrollará en cinco instituciones pertenecientes a distintos puntos del país:

- Jujuy: Cooperativa PUNHA
- Mendoza: Fundación Instituto Tecnológico Universitario (ITU)
- Córdoba: Dirección de Empleo y Formación Profesional
- Gran Buenos Aires: Universidad de Quilmes
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Servicio Social San Cayetano<sup>72</sup>

En conjunto garantizan diferenciación socio económica y productiva; representatividad del universo de la fuerza de trabajo femenina; presencia de programas sociales que focalizan en la población con disponibilidad para la articulación; existencia de ámbitos institucionales de calidad y trayectoria.

El Programa FORMUJER se ejecutará en cada una de las cinco instituciones, en el lapso de 2 (*dos*) años, desde noviembre de 2000 hasta noviembre de 2002.

Durante el primer año se trabajará en una *fase de diseño* de los cursos a dictar.

Durante el segundo año se trabajará en el *desarrollo de la capacitación* propiamente dicha.

**-CAPACITAR:** El Programa se propone formar para el trabajo. Está destinado a jóvenes de ambos sexos que carecen de experiencia laboral previa y necesitan obtener una rápida inserción laboral, pertenecientes a hogares de bajos ingresos y residentes en todo el país, los mismos deben contar con estudios secundarios completos y encontrarse desocupados o subocupados. Deben tener más de 16 años.

Para inscribirse deben presentar indispensablemente el Documento de Identidad.

Diseña acciones intensivas, breves y adecuadas a demandas productivas comprobables.

La duración es de, aproximadamente, seis meses, poniéndose el énfasis en los aspectos prácticos. Incluye pasantías formativas y calificantes, supervisadas por un tutor e implementadas en espacios de taller.

Se promueve un sentido de iniciativa y responsabilidad frente a la tarea, cooperación trabajo en equipo, apoyo a la búsqueda de empleo. Está orientado a la realidad y diversidad productiva del país y prepara a los jóvenes para la tarea independiente, desde las formas de autoempleo y microemprendimientos.

La gestión está centrada en el trabajo cooperativo y formas asociativas.

La admisión al programa se realiza en dependencias del Ministerio de Trabajo, a través de una entrevista realizada por un profesional afín.

Los cursos son totalmente gratuitos, el Estado solventa los costos de la capacitación, materiales, herramientas, vestimenta, etc. Se entrega también una beca mensual para afrontar viáticos.

<sup>72</sup> Se supone que en el efector San Cayetano recibirán atención las pobladoras de La Matanza que se integren al programa.

*-CREAR TRABAJO:* En este programa se propician acciones de fomento al desarrollo y de apoyo a la creación de empleo productivo a nivel local, con el fin de favorecer la generación de relaciones laborales formales, de micro y pequeñas empresas y/o pequeños productores minifundistas en economías urbanas o regionales, o en crisis o reestructuración productiva. Su objetivo se define como: "Brindar ocupación y capacitación laboral a trabajadores desempleados o que buscan su primer empleo, a través de la ejecución de proyectos tendientes a crear o apoyar la generación de empleo productivo, tanto en el sector urbano o rural".

Los destinatarios son: \*Localidades y regiones en todo el país en las cuales exista la voluntad de poner en marcha o fortalecer iniciativas sectoriales de desarrollo y/o reconversión de actividades económicas con impacto en la generación de empleo genuino. \*Iniciativas de pequeños grupos de trabajadores, empresas familiares, cooperativas o microempresas<sup>73</sup> tanto en el sector urbano como rural, orientadas al autoempleo productivo. \*Pequeñas empresas<sup>74</sup> con proyectos de expansión y/o reconversión estructural o tecnológica que requieran la contratación de nuevos empleados para llevar adelante los mismos.

Los beneficiarios se definen como "Personas desocupadas mayores de dieciocho años que no perciban prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o por otro programa del MTEyFRH, o de otros programas nacionales, provinciales o municipales. Tampoco deberán registrar aportes a la Seguridad Social por parte de un empleador al momento de su incorporación".

Entidades auspiciantes: Los proyectos deberán ser presentados por: Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales con incumbencia en la localidad o región de intervención; y por Asociaciones profesionales de trabajadores, Cámaras empresariales y Organismos no gubernamentales de nivel local, regional o federal, con personería jurídica e inserción no menor a un año en su ámbito. En cualquier caso, los fines de la entidad deberán corresponderse al objetivo del proyecto, o participar de un plan o programa nacional o provincial especializado.

Presenta distintas líneas de acción:

**LÍNEA A – CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES (CPL):** Un CPL deberá estar integrado, como mínimo, por dos entidades –una entidad auspiciante y un coejecutor– más una universidad o un plan o programa nacional, provincial o municipal de desarrollo económico y promoción social. El CPL deberá formalizarse por medio de un convenio específico.

Los proyectos deberán tener como mínimo 10 beneficiarios, los que percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa por parte del MTEyFRH de hasta \$ 200. Para ello los beneficiarios deberán cumplir con una dedicación completa de 6 horas diarias, equivalentes a 132 horas mensuales. Adicionalmente, los beneficiarios contarán con Seguro de responsabilidad civil para caso de accidentes, a cargo del MTEyFRH y Cobertura de salud a cargo de las Entidades Auspiciantes

**LÍNEA B – AUTOEMPLEO PRODUCTIVO:** Un proyecto de Autoempleo productivo apunta a emprendimientos de: i) escala unipersonal o familiar, ii) cooperativas y microempresas nuevas o en funcionamiento, llevado adelante por grupos de hasta 10 trabajadores, preferentemente asistidos técnica y/o financieramente por una universidad o un plan o programa nacional, provincial o municipal de desarrollo económico y/o promoción social. No podrán acceder al Programa las microempresas o cooperativas de servicios eventuales, y aquellas cuya actividad sea cíclica o de temporada.<sup>75</sup>

Los beneficiarios percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa por parte del MTEyFRH de hasta \$ 200. Adicionalmente, contarán con Seguro de responsabilidad civil para

<sup>73</sup> Se define como "microempresa" aquella unidad productiva nueva o en funcionamiento caracterizada según el artículo 6° de la Resolución 401/89 del Ministerio de Economía, y sus modificatorias.

<sup>74</sup> Entiéndese por "empresa" a la organización definida en el artículo 5° de la Ley de Contrato de Trabajo.

<sup>75</sup> Se entiende por actividad cíclica o de temporada aquella cumplida en determinada época del año exclusivamente, y sujeta a repetirse en cada ciclo o temporada en razón de su naturaleza.

caso de accidentes, a cargo del MTEyFRH y Cobertura de salud a cargo de las Entidades Auspiciantes

*LÍNEA C - APOYO A LA PEQUEÑA EMPRESA:* Esta línea está dirigida a empresas nuevas o en funcionamiento, que tengan un proyecto de reconversión estructural o tecnológica. A través de esta línea del Programa se asiste a las pequeñas empresas para la contratación de trabajadores si se reúnen las siguientes condiciones: Estar avalada por una Entidad Auspiciante la que será la responsable de toda la tramitación del proyecto productivo ante el MTEyFRH. El aval implica la verificación del impacto productivo y laboral del proyecto; ser una pequeña empresa según los parámetros establecidos por la Resolución 401/89 del Ministerio de Economía y sus modificatorias; no registrar deudas con la AFIP, o encontrarse incorporada en un plan de regularización de las mismas, al momento de la presentación de su proyecto; acreditar el mantenimiento de su nómina de trabajadores empleados por tiempo indeterminado respecto de la del sexto mes anterior a la presentación del proyecto. A tal fin, se considerará la declaración jurada efectuada por la empresa ante el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) mediante el formulario 931.

No podrán acceder al Programa las empresas de servicios eventuales y las empresas nuevas cuya actividad sea cíclica o de temporada. Los proyectos que se presenten en la Línea C no podrán exceder los 10 beneficiarios.

El ingreso de los beneficiarios a la empresa podrá ser por cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Contrato de Trabajo, quedando excluidos el Contrato de Aprendizaje y las Pasantías Laborales. Queda prohibida toda contratación a tiempo parcial prevista en el artículo 92 de la Ley de Contrato de Trabajo. No podrán ser beneficiarios aquellos trabajadores cuya remuneración legal o de convenio sea superior a \$ 900.

La ayuda económica que el Programa abonará a cada beneficiario podrá ser de hasta \$ 200 y se considerará remunerativa, es decir, como pago a cuenta de la remuneración. Serán a cargo de la empresa los aportes y contribuciones de ley sobre el total de la remuneración del beneficiario.

Durante el período de ejecución del proyecto, se controlará que la empresa mantenga su *nómina de proyecto*, es decir, el plantel total de trabajadores incluyendo las nuevas relaciones laborales con los beneficiarios del Programa.

En este contexto, se presentan a continuación, las condiciones actuales de la política laboral en el Partido, comparado éste con las jurisdicciones provincial y nacional.

La cantidad de ayudas económicas liquidadas a beneficiarios y los montos ejecutados por programas de empleo del MTySS en los últimos años, son como se expresan en la siguiente tabla, se toma como base para iniciar el cuadro el año 1995, cuando se produce el recordado "pico de desocupación".

Como se observa en el cuadro que sigue, durante el año 1995 se ejecutaron 660.933 prestaciones correspondientes a todos los programas en la jurisdicción nacional, principalmente 6 de ellos, que implicaron una asignación de \$136.447.700. Hacia 1998, los prestaciones crecieron a 1.453.2777 implicando la ejecución de 9 programas principales que demandaron \$275.893.177 provenientes de las tres principales fuentes de Financiación: Fondo Nacional de Empleo; BID y Certificados de Crédito Fiscal (tramitados ante la AFIP). Este último mecanismo de financiamiento se tramita de la siguiente manera y es principalmente aplicado en programas de capacitación; a saber, las empresas participantes financian la ejecución de las acciones de capacitación. Una vez efectuada la rendición de cuentas correspondiente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emite un certificado de Crédito Fiscal a favor de

éstas. Dicho certificado puede utilizarse para cancelar cualquier obligación tributaria percibida por la AFIP.<sup>76</sup>

Del año 1999 se tienen registros de los primeros 9 meses, así se ejecutaron 960.382 prestaciones con \$184.921,8.

*Prestaciones y Montos (en miles de pesos) ejecutados por Programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Programa	1995 Prestaciones- Montos		1996 Prestaciones-Montos		1997 Prestaciones-Montos		1998 Prestaciones-Montos	
PIT*	0		0		0		0	
Pago Unico	2.232	777,3	641	213,3	7.488	2560,2	296	69,4
PEP-PYME	67.452	14.269,9	200.007	32.253,5	12.023	1.984,6	1	60,5
Proas-preno	385.020	83.926,8	22.909	5.460,7	343	116,0	4	1,0
FORESTAR	40.577	7.194,6	25.386	5.352,1	13.071	2.645,7	13.349	2.705,8
TRABAJAR	0		427.711	81.789,9	1.041.365 209.942,4		1.143.210	226.730,5
SERVICIOS COMUNIT.	0		65.736	11.075,0	198.959	37.141,5	167.576	28.095,0
PROLANA	0				972	97,2	383	38,3
E.de EMPLEO	0				41.146	8.074,4	99.363	17.868,8
PROEMPLEO	0						2.181	323,8
PROEMPRI	0							
OTROS PROGRAMAS	165.652	30.289,1	2.869	1.008,3	33	7,2	26.914	0,0
TOTAL	660.933	136.457,7	745.259	137.152,8	1.315.400	262.569,0	1.453.277	275.893,1

Nota: \*PIT, finalizado en 1994.

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Laborales. Revista de Trabajo. Año 5. Número 13. Noviembre 1999.

Especificando en la Provincia de Buenos Aires, los mismos datos asumen los siguientes guarismos:

*Prestaciones y montos ejecutados en programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la jurisdicción Buenos Aires. 1996-1999.*

Pcia. de Bs.As.	1996	1997	1998	1999*
Prestaciones	39.309	112.531	217.658	230.591
Montos ejecutados**	7.674,3	22.787,2	41.729,7	45.108,6

\*Período enero-septiembre \*\* En miles de pesos

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Laborales. Revista de Trabajo. Año 5. Número 13. Noviembre 1999.

En 1999, los programas ejecutados en la Pcia de Bs. As. fueron 5: Forstar, Trabajar, Servicios Comunitario, Especiales de empleo y Proempleo, de ellos las prestaciones en total sumaron 230.591 que insumieron \$45.108.610 siendo la provincia que mayor número presenta; casi triplicando a la Pcia. de Santa Fe donde se otorgaron 92.000 ayudas económicas liquidadas a beneficiarios de programas de empleo que implicaron \$18.186.340.

<sup>76</sup> MTySS.Revista de trabajo. Estadísticas Laborales Año 5 Número 13. Noviembre 1999.

### 5.2.a. La política laboral y la mirada de los entrevistados:

En este ítem, en un primer momento, mostramos el análisis de la información proveniente de entrevistas a informantes, tomando el *eje procedimental-operativo* de la gestión e implementación de las políticas laborales en el ámbito local del Partido de La Matanza; esta información inicial será complementada a lo largo de los puntos que se desarrollan consecuentemente. En segunda instancia, nos detenemos en la mirada de los entrevistados sobre las organizaciones de la sociedad civil, ambos puntos se desarrollan desde una perspectiva descriptiva.

Así en la dimensión Institucionalidad, la asignación de recursos es desde el nivel general al local, así, por ejemplo en los programas de microemprendimientos la misma depende de recursos del Ministerio de la producción de la Pcia. De Bs.As. que se viabilizan a través de la Secretaría de producción de la Municipalidad de La Matanza, vía Subsecretaría de promoción industrial, los recursos son otorgados a través de líneas de crédito, de diferentes montos e interponiendo el nivel provincial determinadas condiciones y garantías, es característica la centralización y descordinación entre niveles: "La Matanza nunca había solicitado los créditos", en algunos centros de formación la asignación para el pago a los docentes se realiza desde la Dirección Gral. De Cultura y Educación de la Pcia. a través de la Dirección de Educación de Adultos.

El financiamiento sigue en general la misma línea que la asignación de recursos, aunque las alternativas son múltiples, al dejar de ser el Estado el único en implementar la política social, así por ejemplo, la municipalidad depende de las partidas de provincia, los centros de formación principalmente de la Dirección Gral. De Cultura y Educación de la Pcia. En otros casos el financiamiento es mixto, por parte del beneficiario, de otros organismos y por el propio Estado, en un centro de formación encontramos que la Dirección General de Escuelas de la Pcia. de Bs.As. paga el salario de los docentes, por hs. cátedra; con un máximo de 30 hs. cátedra por docente, sin computar la antigüedad de los mismos por no considerarlos titulares. El Obispado de la Matanza en conjunto con la Obra Saleciana colabora con el préstamo de las instalaciones donde funciona el centro, y los alumnos pagan una suma de \$ 100 por inscripción anual. También se encuentra financiamiento en organismos y/o gobiernos internacionales, como: Gobierno de Bélgica; el Centro Elis de Roma; etc.

Los procesos de decisión según algunos de los entrevistados están caracterizados por rasgos o intereses particularista "depende de quién está al frente", cuando enfocan hacia adentro del programa y/o institución se reconocen procesos de decisión más participativos, colegiados, etc. La articulación entre programas es escasa, en algunos casos inexistente, expresiones como "no existimos para la municipalidad" dan muestra de esto, podríamos pensar que estas expresiones muestran una búsqueda de un Estado con una función articuladora entre diferentes intereses; pero cuando los entrevistados piensan en sus propios programas exponen las articulaciones que mantienen haciendo referencia a sindicatos, entidades empresariales, organismos internacionales.

Los Beneficiarios son descriptos por nuestros entrevistados como población perteneciente a un nivel socio-cultural bajo, de escasos recursos o sectores pauperizados con serios problemas de empleo o desempleo "... el perfil principal de la gente que viene acá es la que ha quedado desocupada"...

"la mayoría ha caído en desempleo" ...

La Materialidad de los programas y/o proyectos sociales, se expresa en los criterios de justicia predominantes, la definición que se realiza de las necesidades, de la problemática de los sujetos a quienes va dirigido el programa o proyecto; el enfoque que se realiza del programa teniendo en cuenta el criterio de eficacia para resolver problemas y el de eficiencia de los mismos, es decir los medios utilizados para obtener determinados fines que orientaría hacia la calidad que

dicho programa presenta. En esta , encontramos que al igual que en otros aspectos, se diferencia en los entrevistados las observaciones referidas al "deber ser" de las políticas laborales (perspectiva de las funciones del Estado y una mirada crítica hacia el mismo) y a las acciones y el fundamento de las mismas que ellos proponen desde sus respectivos lugares ( perspectiva desde el programa particular). Así en la visión de la propuesta del programa de microemprendimientos, se considera que el Estado, en sus criterios para la selección de la población beneficiaria, remite a exigencias que la población no puede cumplir, por ejemplo exigiendo propiedades, se debería hacer hincapié sólo en la viabilidad de los proyectos y no en los avales que presentan los particulares

En los C.F.L el criterio de selección de la población está basado en los que se han quedado sin trabajo, sin capacitación, sin educación, debido a que el objetivo es que las personas que se inscriben en los cursos, terminen la escuela primaria, se puede decir que prevalece la búsqueda de igualdad, cuando se prioriza la obtención de un título, igualando a todos en el mismo .

El aspecto procedimental educativo referido a las capacidades que se busca que los actores logren, el contenido y modalidad de la capacitación propuesta; formas de participación y estilo de la organización de las acciones y en la toma de decisiones, posición del programa en la construcción de una gestión democrática de la política social. Además se hace referencia a la promoción de los derechos de los sujetos participantes de las instancias programáticas. Las Capacidades hacen referencia a lo actitudinal y procedimental referidas al sujeto, por ejemplo *"las pocas oportunidades de empleo requieren de conocimientos y de mucha capacidad para trabajar en equipo.."*

La Transformación social, está expresada en los objetivos propuestos y los fines últimos de las acciones tanto a nivel colectivo como individual. A nivel individual se espera que el sujeto logre, por ejemplo, ser buen ciudadano, con una visión restringida de la ciudadanía hacia aspectos de observancia de la ley y no como exigencia del mismo al cumplimiento de sus derechos, así encontramos expresiones tales como: *"Buenos ciudadanos, que internalicen el concepto de trabajo en el marco de la equidad, camaradería e igualdad, prepararlo al máximo "No sólo en un oficio, sino como ciudadano"*

*"Profundizar en las cualidades relacionadas con el desarrollo personal, profesional y social de los participantes"*.

A nivel colectivo como criterio de expansión del sistema, no se han observado perspectivas ni a largo plazo ni experiencias que la impliquen.... *"Si estuviera bien implementado sería viable (...)si pudiera asumirse la decisión política"*

*El sistema requiere de un trabajador dócil... en la relación laboral se busca que el trabajador se someta a los objetivos de la empresa... mi visión es otra... no hay capacitación de derechos laborales.."*

Respecto del segundo momento, referido a las organizaciones de la sociedad civil y las políticas de empleo se ha podido visualizar: que al tiempo que se produce el deterioro en el poder del Estado y en la representación de los ámbitos políticos que tradicionalmente canalizaban las demandas sociales, promovían el desarrollo y el fortalecimiento sistémico, la sociedad civil es la ha cobrado nuevo énfasis –en las últimas décadas fundamentalmente- para la reflexión conceptual y para la operacionalización de las políticas sociales.

Los enfoques para abordar la comprensión de sus lógicas, así como para sus consideraciones políticas, han sido variados, y más allá de que no siempre se den en forma pura, y que sean múltiples las combinaciones, teniendo en cuenta la clasificación que de dichas compensiones realizan Cardarelli, Rosenfeld y Kessler<sup>77</sup>, podemos distinguir:

---

<sup>77</sup> Cardarelli, G., Rosenfeld, M. y Kessler, G. : "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias".

- Los que entienden que la sociedad civil, a través de su voluntariado, es un recurso a utilizar para suplir las falencias o imposibilidades del Estado, reduciendo el gasto social.
- Los que comprenden a las organizaciones voluntarias de la sociedad civil como ámbitos de aprendizaje de las virtudes y prácticas de la vida democrática (modelo norteamericano), como ejes para el desarrollo.
- Aquellos que buscan incorporar a la lógica de las organizaciones sin fines de lucro (con voluntarios o no) las perspectivas y modelos organizacionales de la gerencia empresarial, aunque adecuándolo a la identidad institucional y finalidades específicas. (capital humano y social)
- Los que se centran en el análisis de las motivaciones de los voluntarios: altruismo, interés personal; pero que, dado los condicionamientos de tiempo, espacio y otros recursos, encuentran en la capacitación, por una parte una estrategia de retención, y por otra, cierto modo de retribución o incentivo.

Esto nos puede permitir, en algún sentido, analizar en las políticas de empleo y trabajo, en La Matanza, cuáles son los aspectos que se enfatizan. En principio, lo que percibimos como resultados de las entrevistas, distintas dimensiones, fundamentalmente de los tres primeramente enunciados.

Por otra parte, como las acciones de la sociedad civil vinculadas al mundo del trabajo, no parecen estar acompañadas por una perspectiva a más largo alcance y de inserción real económico-social, relativizan las posibilidades políticas de las capacidades ciudadanas, y terminan reduciendo el estímulo de las capacidades a capacitaciones, meros conjuntos de habilidades y destrezas técnicas.

Por otra parte, en el mismo texto de Rosenfeld y otros, se distingue a las asociaciones *universalistas y creadoras de sentido* de las *particularistas o efectoras*. Pero para el presente trabajo, por su particular mirada sobre el ámbito local, trataremos de hacer otra vinculación. Identificaremos *las particularistas y creadoras de sentido*, de *las universalistas*. Pues, el ámbito local es, por el carácter de las relaciones sociales micro, identitarias que allí se desarrollan, un ámbito de procesos más intensos de socialización. Dado que es en esos procesos en los cuales se constituye el significado y sentido de acciones, palabras y cosas; el ámbito local, particular, es en el que las organizaciones comunitarias pueden impactar más fuertemente en las creaciones y construcciones de sentido.

De lo observado en la localidad, algunas organizaciones de la sociedad civil vinculadas al empleo, asumen un *rol efector* más que *creador de sentido*, ya que para lograrlo se requeriría articular la acción social de distintos actores, asumiendo dicha creación como fin; y lo que se constata es que, por ejemplo, en las políticas de capacitación, los "beneficiarios" evalúan la importancia de su participación en los cursos no tanto por las oportunidades laborales que ellos les abren —de hecho, en casos excepcionales, mejoran su condición de trabajo—, sino fundamentalmente por el "sentido de pertenencia", "espacios de coincidencia social, de integración". Pero, más allá del valor que tienen esas significaciones, al perseguir las políticas otros objetivos y no articular finalidades y estrategias, se terminaría escindiendo medios de fines.

### **5.2.b Los modelos de políticas desde los documentos:**

Los documentos de políticas, entre los que incluimos diseños, formularios, reglamentaciones y leyes, reflejan y sintetizan las principales discusiones y decisiones adoptadas por los planificadores. Refieren tanto a la concepción, descripción, caracterización y explicación de la problemática y de los sujetos, como las principales opciones, estrategias y componentes para la implementación.

Analizarlos permitirá evaluar la consistencia y coherencia interna y en su relación con el escenario en que se desarrolla.

Si bien existen instrumentos que permiten medir consistencias e inconsistencias lógicas (las conocidas versiones de matriz de estructura lógica), y establecer evaluaciones externas de los proyectos (matrices de análisis propuesta por manuales de diversa procedencia), proponemos nosotros con la intencionalidad de complementar el análisis de información de fuente primaria (entrevistas), dos ejes de análisis más: el *eje sustantivo*, y el *eje de racionalidad operativa*.

Por *eje sustantivo* entendemos el "corte" analítico respecto de los principales argumentos y concepciones que sostienen a las políticas sociales o a los programas específicos, como instrumentos de justicia social. Así, los elementos a analizar girarán en torno a las concepciones de la problemática, de la justicia, de los sujetos involucrados, su posición y capacidad de acción, las necesidades, los bienes, los fines y las principales estrategias y medios optados.

Mientras que en el *eje de racionalidad operativa*, el análisis se centra en los componentes presentes en la formulación y explicitados en el diseño en torno a la relación recursos, medios, actividades, productos, fines. Esto quiere decir, que se evalúa la consistencia que existe entre medios y fines y entre tipo de fines y prestaciones y tipo de problemas (conceptualizados y diagnosticados), fines perseguidos y viabilidad para lograrlos.

Por su parte, como se ha venido trabajando, el *eje llamado procedimental-operativo* enfatiza los aspectos vinculados a la gestión y ejecución en el ámbito local específico de los distintos programas y políticas.

Creemos que en el cruce de la información proveniente de los distintos ejes de análisis posee una caracterización más pertinente a la relación entre comportamientos ideales y reales de políticas sociales específicas. Los primeros ejes de análisis nos permiten arrojar resultados importantes en torno a la consistencia y coherencia de la propuesta, evaluando la suficiencia de ciertas concepciones y argumentos para las decisiones adoptadas (en el eje sustantivo), por una parte, y la relación medios-fines (en el eje de racionalidad operativa), por otra. Mientras que para evaluar la coherencia es necesario detenerse en el análisis de la necesidad lógica que existe entre ciertos procesos y decisiones para que otros existan o para la construcción de los estados de cosas deseados.

Tomamos como objetos materiales de análisis todos los documentos que constituyen los lineamientos, formularios y reglamentaciones de los programas de nivel nacional, con mayor impacto en La Matanza: Trabajar, fundamentalmente su versión III, y PEPL/PEL (Programa de Emergencia Laboral) y Servicios Comunitarios III, que son los que en el sector empleo tienen hoy mayor inserción en el ámbito local.

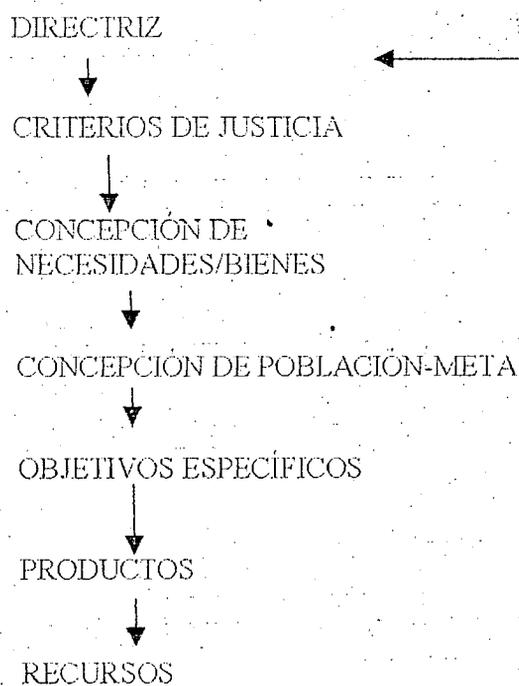
Así, a los datos obtenidos por medio de entrevistas a informantes claves en el desarrollo de esos programas en el partido de La Matanza, se articula el análisis documental que se propone a partir de los ejes de la sustantividad y la racionalidad operativa.

Los mismos<sup>78</sup> podrán analizarse en distintos ejes, a partir de los siguientes componentes:

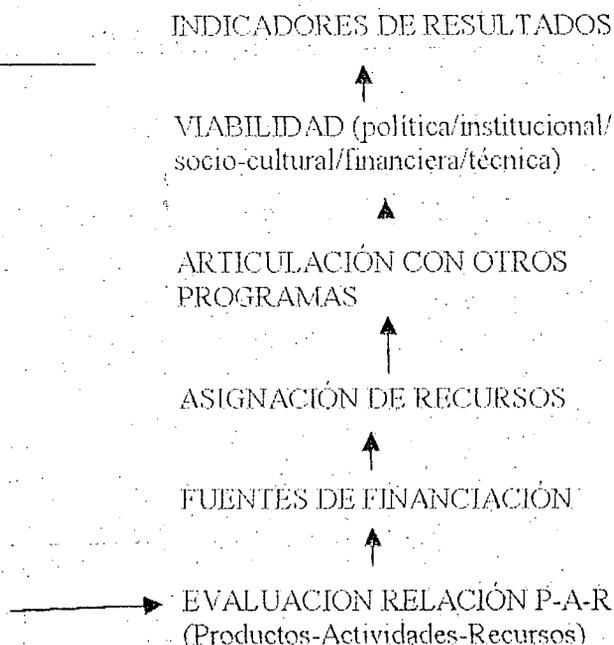
---

<sup>78</sup> Sobre el eje procedimental-operativo se establecieron los parámetros de análisis y se formularon instrumentos adecuados para la recolección y clasificación de información.

*Eje de la sustantividad:*



*Eje de la racionalidad operativa:*



Antes de iniciar una descripción y breve análisis de cada uno de esos elementos:

El Programa Trabajar (analizando fundamentalmente el Trabajar III, de 1999)

El Programa de Emergencia Laboral (PEPL/PEL)

EL Programa Servicios Comunitarios (también en su versión III - 1999)

Estos son los programas estudiados por ser aquellos que, como se dijo ya, son los de alcance nacional, diseñados por el nivel central, con gestión mixta para el ámbito local, que cobran mayor relevancia en La Matanza hasta la actualidad, incorporando miles de beneficiarios en su ejecución (Ver capítulo con datos de La Matanza)

#### Programa Trabajar:

“El Programa TRABAJAR III brinda ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as que no perciben prestaciones por desempleo ni participan de otros programas de empleo o capacitación laboral. Dichos programas contribuyen a disminuir el impacto provocado por la caída de los ingresos que afectan a los sectores más vulnerables de la población, como consecuencia de la pérdida del empleo.

Los programas de empleo directo operan a través del financiamiento de mano de obra para el desarrollo de actividades de interés comunitario. La población objetivo son los trabajadores con mayores dificultades laborales y sociales.

Estos programas comenzaron a ejecutarse desde el MTSS en el año 1993, a través del Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Durante el año 1996 se ejecutó el primer Programa TRABAJAR al que accedieron 110.000 beneficiarios/as. Con el objetivo de mejorar el alcance de estas acciones se realizaron modificaciones de diseño, resultando el TRABAJAR II, durante el periodo mayo 97-mayo 98, el desarrollo más reciente de esta modalidad de intervención, alcanzando una cobertura de alrededor de 350.000 beneficiarios/as.

El Programa TRABAJAR III creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante la Resolución M.T. y S.S N° 327/98 y reglamentado por la presente Resolución, forma parte de las políticas activas de empleo, en particular los programas de empleo directo; una de las

principales líneas que se desarrollan con recursos Nacionales e Internacionales”.

“El Programa TRABAJAR III financia la mano de obra de proyectos de inversión pública. Cabe señalar que este componente tiene una alta incidencia en los costos de los proyectos, debido a que son mano de obra intensiva.

A los efectos del Programa los proyectos serán considerados como unidades de inversión social debiendo asegurar que una vez finalizados su utilidad social sea comprobable y en consecuencia aporte un beneficio público”.

“Los proyectos podrán considerar la realización de construcciones nuevas; ampliación, y/o refacción de infraestructura existente. No se aceptarán proyectos que incluyan tareas de mantenimiento cotidiano, limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia por los Organismos Responsables y por lo tanto no pueden ser objeto de apoyo en el marco de un programa de empleo transitorio. A través del Programa TRABAJAR se busca que las actividades a realizar en el plazo de ejecución de los proyectos sean las necesarias y suficientes para la concreción de la obra, a partir de la cual pueda generarse un servicio”.

“Teniendo en cuenta los objetivos del Programa, los proyectos deberán reunir una serie de características y requisitos para su aprobación:

*Duración:* Los proyectos que se ejecuten no podrán tener una duración inferior a tres (3) ni superior a seis (6) meses. Los/as beneficiarios/as deberán cumplir una dedicación de seis horas diarias (equivalente a dedicación completa de 132 horas mensuales).

*Cantidad de beneficiarios/as:* A los efectos de garantizar un mayor control y una gestión eficiente, el número de beneficiarios/as no deberá ser inferior a 5 (cinco) ni superior a 40 (cuarenta) por proyecto. Aquellos que incluyan un menor o mayor número de beneficiarios, deberán justificar su incorporación en una solicitud especial, la que será aprobada por la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

La cantidad de beneficiarios solicitada por el Organismo Responsable podrá ser modificada en la instancia de evaluación, debiendo ejecutarse el proyecto con la cantidad de beneficiarios propuestos en dicha instancia.

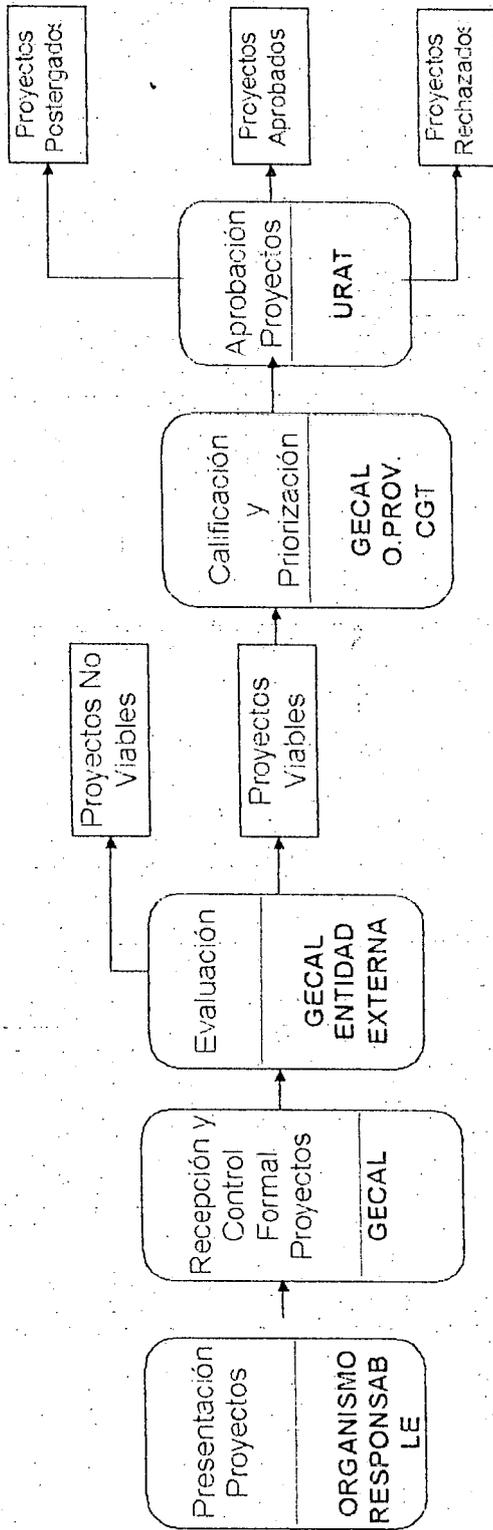
El proyecto debe incorporar al conjunto de los beneficiarios en la fecha de inicio de la obra, no pudiendo resultar este número inferior al 90% de total de beneficiarios aprobados. Durante la ejecución del proyecto se podrán realizar reemplazos de hasta el 30% del total de la nómina de beneficiarios aprobada y presentada en la fecha de inicio, a los efectos de cubrir las bajas producidas. El alta de los nuevos beneficiarios deberá comenzar en todos los casos el primer día hábil del mes siguiente.

*Porcentaje de Mano de Obra:* el costo de la mano de obra de los proyectos financiada por el Programa TRABAJAR III deberá representar un porcentaje mayor al 30% del costo total del proyecto”.

Tipología de los proyectos	
1 Infraestructura sanitaria	1 Agua potable
	2 Desagües cloacales
	3 Redes pluviales entubadas o revestidas
	4 Letrinas
	5 Núcleos húmedos
	6 Redes pluviales sin revestir
2 Infraestructura social	1 Infraestructura de salud
	2 Infraestructura educativa
	3 Infraestructura asistencial
	4 Infraestructura cultural/ comunitarios
	5 Infraestructura deportiva
3 Vivienda - Gas Electricidad	1 Vivienda
	2 Electrificación
	3 Redes de gas
4 Infraestructura de desarrollo	1 Vialidad urbana
	2 Caminos secundarios
	3 Sistemas de riego
	4 Defensas hidráulicas
5 Proyectos ambientales	1 Preservación y recuperación del medio ambiente
	2 Forestaciones ecológica y viveros Municipales
6 Otros	1 Ferias Artesanales
	2 Mataderos Municipales
	3 Huertas Comunitarias

A continuación transcribimos el cuadro de Ciclo de los proyectos en el programa Trabajar III, pero que presenta la misma lógica de los otros programas nacionales de empleo, por ello se transcribe éste a modo de ejemplo:

CICLO DE LOS PROYECTOS - PROGRAMA TRABAJAR-III



(Para mayor información sobre tipologías ver ANEXO I y sobre organización interna ver ANEXO II)

Programa de Emergencia Laboral (PEPL/PEL):

"[CONSIDERANDO] Que en el marco del Programa de Emergencia Laboral (PEL), resulta necesario complementar esta línea de intervención a través de acciones de fomento al desarrollo y de apoyo a la creación de empleo productivo a nivel local, con el fin de favorecer la generación de relaciones laborales formales o de microempresas en economías urbanas o regionales, o en crisis o reestructuración:

Que actualmente la falta de trabajo constituye la principal causa de pobreza en nuestro país, y en especial en las economías regionales, generando procesos de desarticulación productiva, con resultados implosivos en los niveles de actividad económica.

Que con las particularidades que les son propias, la problemática de desocupación y pobreza también afecta a trabajadores por cuenta propia y a empresas familiares urbanas, así como a pequeños productores minifundistas del interior rural del país.

Que el fomento al autoempleo y el desarrollo de micro y pequeñas empresas o cooperativas a nivel regional constituyen estrategias viables y efectivas de lucha contra el desempleo y la pobreza.

Que resulta necesario apoyar el desarrollo socio-económico de sectores y regiones más vulnerables o en crisis, a través del incentivo a las actividades productivas privadas que sean generadoras de empleo genuino.

Que resulta necesario emprender acciones de políticas de empleo en forma articulada con Organismos Públicos Municipales, Provinciales o Nacionales u Organizaciones no Gubernamentales (ONG), y con los propios actores económicos y sociales responsables, así como con otros Programas o Planes Nacionales, Provinciales o Municipales de promoción del desarrollo económico o social, o Centros Universitarios Nacionales. (...)"

"Por ello,

EL SECRETARJO DE EMPLEO RESUELVE:

Crear, en el marco del PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL (PEL), el Sub PROGRAMA DE EMPLEO PRODUCTIVO LOCAL (PEPL) que tendrá como objeto brindar ocupación y capacitación laboral a desocupados, a través de la ejecución de proyectos tendientes a crear en forma directa y/o a apoyar la generación de empleo productivo en el sector urbano o rural".

Presenta dos líneas de acción:

- A) **APOYO A CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES CREADORES DE EMPLEO**
- B) **APOYO AL AUTOEMPLEO PRODUCTIVO Y A MICROEMPRESAS COOPERATIVAS O FAMILIARES**

Dirigido a "Organismos públicos Nacionales, Provinciales o Municipales, o ONGs con incumbencia en los fines del Proyecto"; quienes presentarán proyectos conforme las distintas tipologías propuestas en el Programa y "periodo de ejecución de los Proyectos no podrá ser inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses".

"Los Proyectos deberán presentarse en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) correspondiente a la provincia donde se localizará el proyecto".

"Los Proyectos serán evaluados tomando en cuenta:

El impacto laboral (creación de nuevos emprendimientos y/o empleos genuinos)

La viabilidad técnica, financiera y presupuestaria

La capacidad institucional del Organismo responsable y los co-ejecutores

La vinculación a un plan de desarrollo".

**A) APOYO A CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES CREADORES DE EMPLEO**

*Objetivos específicos de esta línea de acción:*

“Apoyar proyectos de inversión, orientados a la creación de infraestructura económica y/o de elaboración de bienes o servicios productivos a nivel local, a cargo de CONSORCIOS PRODUCTIVOS.

Los Consorcios Productivos Locales son asociaciones locales o regionales, conformadas por organismos públicos, ONG y actores económicos o sociales locales (Cámaras Empresariales o Sindicatos, Universidades, Asociaciones Cíviles, etc. y/o Pequeñas y Medianas Empresas locales)”.

*Condiciones necesarias para la presentación de Proyectos:* “Se deberá demostrar que la inversión requerida tiene un impacto positivo sobre la generación de empleo productivo en forma inmediata o mediata a nivel local

Las partes deberán estar vinculadas a través de un Convenio en donde se establezcan las responsabilidades de cada una y las formas de cofinanciamiento de las acciones, las cuales deberán formar parte de un Plan o Programa Nacional, Provincial o Municipal de Desarrollo Económico o Social”.

*Prestaciones y beneficiarios:* Pago directo de ayudas económicas de hasta \$ 200 mensuales, para cubrir empleos transitorios aplicados en forma exclusiva al desarrollo del Proyecto.

Los beneficiarios directos deberán ser desocupados y de baja calificación laboral. No podrán percibir Prestaciones Previsionales o por Seguro de Desempleo, ni registrar aportes o contribuciones a la Seguridad Social por parte de un empleador o como empleadores, ni participar en otros programas de empleo o capacitación laboral.

La selección de los beneficiarios estará a cargo de los Organismos Responsables en la localidad donde se desarrollará el proyecto, preferentemente a través de las oficinas públicas y/o privadas sin fines de lucro, pertenecientes a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO”.

*Magnitud de los Proyectos:* “Cada proyecto contemplará por lo menos la ocupación de 10 (diez) beneficiarios directos”.

#### B) APOYO A FORMAS DE AUTOEMPLEO PRODUCTIVO

*Objetivo específico de esta línea de acción:* “Apoyar la puesta en marcha, el fortalecimiento y/o la reconversión de actividades de AUTOEMPLEO, empresas familiares y pequeños productores, tanto en el sector urbano como rural

Se entiende por AUTOEMPLEO PRODUCTIVO al desarrollo de actividades económicas de producción de bienes o servicios a través de microemprendimientos unipersonales y/o familiares y cooperativas que no terciaricen la producción de bienes o servicios ni tengan empleados trabajadores asalariados. En todos los casos deberán disponer de capital de trabajo propio (instalaciones, instrumental y/o maquinaria). Se excluyen en forma explícita las actividades por cuenta propia vinculadas al servicio doméstico y a trabajadores autónomos de la construcción.”

*Condiciones necesarias para la presentación de Proyectos:* “Los Proyectos deberán contar con aval y asistencia técnica de un organismo local o de un programa de desarrollo

Se deberá demostrar la sustentabilidad en el/los tiempo/s de/los emprendimiento/s promovido/s una vez concluido el aporte del MTEyFRH”.

*Prestaciones y beneficiarios:* “Pago directo de una ayuda económica de hasta \$ 160 mensuales.

Los beneficiarios deberán ser trabajadores/as con residencia en la región y de baja calificación laboral, a cargo de un microemprendimiento personal, familiar o cooperativo.

Los beneficiarios no podrán percibir Prestaciones Previsionales o por Seguro de Desempleo, ni registrar aportes o contribuciones a la Seguridad Social por parte de un empleador o como empleadores, ni participar en otros programas de empleo o capacitación laboral”.

*Magnitud de los Proyectos:* “Los proyectos no podrán exceder los 10 beneficiarios, a la vez que un organismo sólo podrá tener a su cargo un máximo de 3 proyectos”.

“Los proyectos a implementarse en el marco del SUBPROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO - Línea A, estarán orientados al desarrollo y fortalecimiento de servicios de asistencia a la población y desarrollo comunitario, y se referirán a cinco tipologías de servicios, de acuerdo a las características de las acciones que se pretenden realizar.

Los proyectos presentados deberán encuadrarse, de manera general, dentro de alguna de las cinco tipologías que se destacan a continuación, debiendo centrar sus acciones, de manera particular, en alguna de las correspondientes subtipologías que cada tipología admite.

#### Tipologías de los proyectos Línea A (PEL A):

1. Producción y distribución de servicios y bienes
2. Atención de niños
3. Ayuda en situación de emergencia social
4. Reparación de material bibliográfico y didáctico
5. Servicios de promoción sanitaria

*Se excluyen proyectos que:*

- “Contemplan la realización de tareas que requieran especialización técnica previa y durante el proyecto, de los/as beneficiarios/as, y proyectos cuyos requerimientos no sean cubiertos por la capacitación que se brinde en el marco de los mismos.
- Consistan solamente en tareas de limpieza y mantenimiento, o cuando dichas tareas insuman más del 10% del total de horas de dedicación de los/as beneficiarios/as.
- Contemplan la realización de actividades de vigilancia/seguridad.
- Cuenten con financiación parcial o total para la contratación de personal que realice las tareas contempladas para los/as beneficiarios/as en las tipologías del Subprograma”.

#### Tipologías de los proyectos Línea B:

1. Atención a grupos vulnerables
2. Refacción de espacios públicos
3. Producción de bienes destinados a instituciones comunitarias.
4. Proyectos ambientales

*Se excluyen proyectos que:*

- Contemplan la realización de tareas con un excesivo esfuerzo físico (excavaciones, demoliciones, trabajo en altura)
- Posean requerimientos que superen competencias desarrolladas por las/los beneficiarias/os mediante la capacitación laboral que se brinde en el marco del proyecto
- Incluyan como única actividad la realización de tareas de limpieza y mantenimiento, o cuando esas actividades insuman más del 5% del total de dedicación de las/os beneficiarias/os en cantidad de días del total del proyecto
- En el caso de la Tipología N°2, consistan en construcciones o ampliaciones nuevas.

(Para mayor información ver ANEXO III: *Resolución* y ANEXOS IV: *Proyectos y Tipologías*)

*Servicios Comunitarios III (Resolución 136/99 (M.T. y S.S.)):*

“Es un programa que brinda ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as con baja calificación, promoviendo la realización de proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social. Los proyectos deberán incorporar como mínimo a un noventa por ciento (90%) de beneficiarias mujeres”.

Funciona a partir de la presentación de proyectos que se ejecutan a través de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y no gubernamentales sin fines de lucro (sólo los que acrediten experiencia en la promoción y desarrollo de proyectos sociales mayor a dos años), que operan en carácter de responsables; aunque podrán participar otras entidades asumiendo un rol de co-financiadores.

“El periodo de ejecución de los proyectos no será inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses”.<sup>79</sup> Y los beneficiarios/as del programa deberán cumplir con una dedicación parcial (4 horas diarias – 88 mensuales). En las tipologías tradicionales recibirán una ayuda económica no remunerativa de \$160 y los incorporados a proyectos que realicen actividades no tradicionales para mujeres \$200, a cargo del presupuesto asignado (para 1999 era de \$31.000.000; de esa suma se destinaban \$1.000.000 para financiar acciones de capacitación dirigidas a beneficiarios/as directos/as de proyectos que desarrollen actividades no tradicionalmente femeninas) El Programa prevé la contratación de un Seguro de Responsabilidad Civil (por parte del M.T. y S. S.), mientras que la cobertura de salud será responsabilidad de los gobiernos provinciales.

Los proyectos comprenden actividades que contribuyan a brindar servicios a la comunidad orientados a mejorar la calidad de vida de la población, focalizando en los sectores de menores recursos. Los proyectos pueden ser complementarios de un programa nacional o provincial en ejecución. Quedan excluidas aquellas actividades en las cuales el organismo responsable cobra una tasa o canon para su prestación.

El programa ha promovido proyectos encuadrados en las siguientes dos líneas:

- A) *Proyectos que ejecuten actividades de servicios de desarrollo y promoción social, con componentes de capacitación acordes con las tipologías propuestas en los mismos.*
- B) *Proyectos que contemplen actividades no tradicionales para mujeres con sólidos componentes de capacitación laboral acordes a los oficios a desempeñar en cada uno de los proyectos, los cuales deberán estar vinculados con el mejoramiento edilicio de espacios públicos.*

Las tipologías para la presentación de proyectos (que corresponden a la línea A – similares a Servicios Comunitarios III) son:

---

<sup>79</sup> Por la información disponible parecería que estos plazos no son tenidos en cuenta estrictamente.

### Tipología de proyectos

1. Producción y distribución de servicios y bienes básicos
2. Atención de niños y adolescentes
3. Atención a grupos vulnerables de población
4. Ayuda en situación de emergencia social
5. Servicios culturales
6. Servicios de promoción sanitaria
7. Apoyo a la regularización de documentación personal y dominial.

Ordena constituir Unidades de Aplicación Provincial (UAP) del Programa, para el análisis de los proyectos y dictamen de viabilidad para su aprobación, conformadas por el/la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral, un/a representante del Gobierno Provincial, un/a representante de los Municipios de la Provincia, un/a representante del Consejo Nacional de la Mujer y eventualmente un/a representante de la Secretaría de Empleo y Capacitación. La Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral será responsable de la reglamentación general del Programa y el monitoreo correspondiente.

Para que un proyecto adquiera dictamen favorable debe aprobar la evaluación de diferentes dimensiones de viabilidad (técnica, económica, financiera, social, institucional), obteniendo mayor elegibilidad aquellos que mejor asuman los criterios de : *nivel de pobreza y calidad y pertinencia del proyecto*. Siendo los criterios de priorización:

- a) nivel de pobreza (zonas con alto nivel de NBI)
- b) actualización del nivel de pobreza (si la zona quedó en segundo o tercer nivel en a) se podrá considerar la presentación de algún estudio actualizado por organismo público competente)
- c) cobertura de la población objetivo del Programa
- d) calidad y pertinencia del proyecto
- e) en los proyectos línea A se ponderarán positivamente las tipologías que cada provincia defina como servicios prioritarios a cubrir por el programa.

(Para mayor información ver ANEXO V)

#### 5.2.1. Análisis de los elementos propuestos aplicados a los distintos programas:

**DIRECTRIZ:** Refiere a la direccionalidad de la política en la que se enmarca el programa. Podrá ser clasificada a partir de sus *finalidades primordiales* como de: *promoción* (desarrollo productivo y desarrollo productivo junto a capacitación); *asistencia* (elevación de niveles de ingresos o de capacitación solamente); *prevención* (vinculados a protección y leyes laborales).

<p>ORIENTACIÓN DE LA DIRECTRIZ</p> <p>PROGRAMA</p>	<p>Explicita<sup>80</sup> énfasis Promoción</p>	<p>Explicita énfasis Asistencia</p>	<p>Explicita énfasis Prevención o Protección</p>
<p>Trabajar III</p>		<p>“Ocupación transitoria” “Disminuir impacto provocado por caída de los ingresos” En el marco de las “Políticas activas de empleo directo” Sólo 25% puede emplearse en capacitación y es posible, pero no obligatorio. “trabajo no formal” (No se mencionan proyectos productivos)</p>	
<p>PEPL/PEL (Programa de Emergencia Laboral) (Dos versiones: Productivos y de Servicios)</p>	<p>“Promover el empleo de los trabajadores desocupados” “empleabilidad genuina” (privilegia capacitación) En el Subprograma de: “Empleo productivo local” refiere a ocupación (sin especificar “transitoria” como en los demás componentes) y capacitación laboral. “Crear y/o apoyar la generación de empleo productivo urbano y rural”.</p>	<p>En general, se nota que en el uso de la terminología: “empleo, ocupación”, se aplican características para ambos como “transitorios” (Más allá de otros rasgos que refieren a la columna anterior)</p>	<p>En los PEPL se exponen objetivos promocionales de actividades productivas que incluyen capacitación e instalación de infraestructura; pero generalmente esta modalidad es la menos utilizada, quedando en desuso algunas de sus tipologías (sobre todo en La Matanza)</p>
<p>Servicios Comunitarios III</p>		<p>“Ocupación transitoria” “promoviendo la realización de proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social” En la modalidad B (piloto) tal vez incorpora componentes de discriminación positiva o derecho compensatorio en la relación de género (actividades no tradicionales para mujeres, seguidas de capacitación y con mayores montos; pero no enfatiza en su aspecto productivo, sino de oportunidades de asistencia).</p>	

<sup>80</sup> ACLARACIÓN: Nos referimos aquí a lo que puede extraerse de los programas en sus formatos de presentación, los *discursos* de los mismos, no su efectivización ni nuestra evaluación o interpretación al respecto.

FUNDAMENTACION: Se analizan aquí distintos aspectos inherentes a la fundamentación de los programas, considerando tres variables como más relevante:

*Criterio de justicia:* Parámetros fundamentales para la toma de decisiones. Podrán ser evaluados en torno prioricen: *equidad* (mayores beneficios para los posicionados en espacios sociales más desfavorables); *igualdad* (misma cantidad y tipo de bienes para todos, sin importar su posición o capacidad); *mérito* (a cada cual según su...capacitación, empeño, historia personal, etc., en forma directamente proporcional); *utilitarismo de bienestar* (mayor bienestar para el mayor número); *utilitarismo de la media* (mayor bienestar promedio).

*Datos de la realidad (demanda y diagnóstico):* Elementos que se consideran en la situación tal como es descripta, explicada e interpretada (en una instancia de análisis diagnóstico), justifican la intervención y permiten establecer los objetivos y distribución de los recursos.

*Fines e impactos:* que justifican que se realice la gestión del programa, como situación futura deseada y en términos de cambios en la calidad de vida de la gente (incluyendo en las organizaciones sociales).

FUNDAMENTACION PROGRAMAS	Criterio de justicia predominante	Datos de la realidad (demandas y diagnóstico)	Fines e Impactos
Trabajar III	Lo define en términos de <i>equidad</i> (la población-objetivo es identificada como los trabajadores con mayores dificultades laborales y sociales). Cabe destacar que cuando menciona que "los programas de empleo directo operan a través de financiamiento de mano de obra para el desarrollo de actividades de interés comunitario, puede remitir también a un <i>criterio utilitarista de bienestar</i> general, que define la estrategia para la distribución, no la estrategia en función de los propuestos de inserción de cierto grupo social a mejores condiciones de vida.	No explícitamente, pero subyace una justificación en los niveles de desocupación de ciertos sectores de población al momento de iniciarse el programa (por ejemplo, toman para calcular y definir la población-meta los "altos niveles trabajadores desocupados urbanos". Sólo explícita: "La diversidad en el tipo y magnitud de los problemas de acceso al empleo que enfrentan los distintos grupos sociales y la necesidad de elevar la eficiencia en el uso de los recursos (...)"; remitiendo a una apreciación inicial que enfatiza tanto en la población como en la situación político-institucional	"Contribuir a disminuir el impacto provocado por la caída de los ingresos que afectan a los sectores más vulnerables de la población, como consecuencia de la pérdida de empleo".
PEPL/PEL (Programa de Emergencia Laboral)	Lo define en términos de <i>equidad</i> ("sectores con menores recursos"; "asegurar la focalización"). Se enmarca en el "Plan para la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres" (Ley 25.212), igualdad de oportunidades de género: incorpora cupo para mujeres y formación profesional y técnica de las mujeres (en un 60% para mujeres)	(No se explicitan los que dan origen al programa en la formulación del mismo)	Mejorar condiciones de empleabilidad (personales y fundamentalmente locales). "Inversión en infraestructura económica productiva local y/o elaboración de bienes y servicios productivos con impacto positivo sobre la generación de empleo genuino). En la relación medios-fines priorizan transparencia en la gestión, como uno de los fines (vía selección por oficina de empleo de la red de oficinas de empleo de la

			localidad o institución inscripta en REGICE; y cada organismo puede presentar un proyecto).
Servicios comunitarios	No se manifiestan explícitamente, pero podría inferirse una opción por un criterio de <i>equidad</i> , fundamentalmente respecto de las mujeres y de los sectores menos favorecidos.	(No se explicitan los que dan origen al programa en la formulación del mismo)	Ocupación transitoria y mejorar (fundamentalmente en línea B) capacidades y habilidades de los beneficiarios para incrementar condiciones de empleabilidad; a la vez que favorecer condiciones de vida de sectores locales (en lo posible en función de prioridades provinciales). Fomentan compromisos asociados de distintas organizaciones de niveles estatales y de la sociedad civil.

DEFINICIÓN DE NECESIDADES / BIENES: Interpretación de la brecha entre la situación existente, de la problemática que se quiere resolver o paliar, y la deseada. Esa brecha será entendida como: *carencia* (falta de bienes, servicios o capacitaciones que requieren necesariamente intervención externa); *potencialidad* (motivador a la realización de acciones para su satisfacción); *inaccesibilidad* (imposibilidad o dificultades de acceso a oportunidades); *dificultad para el desarrollo de la capacidad* (relación bienes – realización de planes de vida valiosos para los sujetos).

Sobre los *bienes* específicamente, será relevante, por una parte, analizar el tipo: *dinero, oportunidad, capacitación, cosas materiales*.

Por otra parte, evaluar el *aspecto simbólico* (comprensión – valor) del o de los bienes involucrados para la integración social, lo que podrá calificarse *según su relevancia para distintos ámbitos: alta para los sectores productivos, alta para los beneficiarios directos e indirectos, alta para los planificadores* (en su conceptualización del problema y diagnóstico situacional realizado), *media para los sectores productivos, media para los beneficiarios directos e indirectos, media para los planificadores, baja para los sectores productivos, baja para los beneficiarios directos e indirectos, baja para los planificadores*.

DEFINICIÓN DE NECESIDADES/ BIENES	Concepción de necesidad	Bienes ponderados
PROGRAMA		
Trabajar III	Carencia de empleo (por dificultad de acceso) Caída del ingreso	Ingreso Ocupación
PEPL/PEL (Pro. de Emergencia Laboral)	Carencia de puesto de trabajo	Ocupación Ingreso
Servicios comunitarios III	Carencia de puesto de trabajo (y, aunque aparentemente con menor énfasis, de capacitación)	Ocupación (oportunidades para mujeres) Capacitación (oportunidades para mujeres) Ingreso

En este punto sería interesante para evaluar la pertinencia y calidad de las prestaciones considerar un cuadro como el siguiente (que nosotros por razones de alcance de esta investigación no podemos hacer aquí), quedando disponible para nuevos estudios:

RELEVANCIA DEL BIEN POR SU VALUACION	Alta	Media	Baja
SUJETOS			
Sectores productivos			
Beneficiarios directos			
Benef. indirectos			
Planificadores			

POBLACIÓN - META: La caracterización de la población meta y las estrategias de inclusión y/o abordaje de la misma en los distintos momentos del proceso de planificación y gestión, permitirán reconocer si los sujetos son comprendidos, por una parte como: *individuos* o *sujetos colectivos*.

Por otra parte, podría ser considerada la población a la que va dirigido un programa social como: *usuarios* (de la institución), *clientes* (por acciones habituales de prestación a cambio de alguna actividad específica), *ciudadanos* (mención a derechos sociales, incluye participación activa en algún momento del proceso), *beneficiarios* (sujetos posicionados en situación desventajosa, pasivos de la intervención de las instancias institucionales)<sup>81</sup>.

POBLACIÓN-META PROGRAMA	Definición por categoría (incluye Indiv. o Colectivo)	Concepción	Estimación (cuantitativa)	Criterio de focalización
Trabajar III	"Trabajadores/as desocupados [individual] en situación de pobreza, tanto urbanos como rurales, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo" *	"La población-objetivo es el grupo social en el cual se presenta el problema que da origen al Programa y al cual se intenta beneficiar con su ejecución".	1.257.995 personas a nivel nacional para 1999	Doble focalización: social y geográfica. (ordenan por peor situación local el otorgamiento de las prestaciones) "(Pese a esa definición) utilizan para focalizar población NBI y desocupación.
PEPL/PEL (Programa de Emergencia Laboral)	"Trabajadores/as desocupados/as [individual] con baja calificación, preferentemente mujeres" Mayores de 18 años, que no reciban pensiones previsionales o	(No explícita)	No explícita total, sólo dice que el 60% deben ser mujeres, pero no refiere la cobertura estimada. En la versión "Productivos", los pro-	No explícita más que situación de ocupación familiar, género y calificación.

<sup>81</sup> Aclaramos que las propuestas no se consideran categorías necesariamente excluyentes entre sí.

	<p>seguro de desempleo ni participen en otro programa de empleo (él, ella ni otro miembro de la familia)</p> <p>Sólo uno por subprograma por grupo familiar y preferentemente el jefe o jefa de hogar.</p> <p>En la versión "Productiva", conserva los mismos requisitos, explicita prioridad mujeres y que no registren aportes a la Seguridad Social por parte de un empleador.</p>		<p>yectos deben contemplar un número de 10 beneficiarios/as:</p> <p>En los "Comunitarios" se aclara que una organización no puede presentar más de 3 proyectos y cada uno no debe tener más de 10 beneficiarios (lo que ha cambiado a 20 beneficiarios cada uno como máximo en la actualidad)</p>	
<p>Servicios Comunitarios III</p>	<p>"Podrán ser beneficiarios/as del programa trabajadores/as desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de dieciocho (18) años, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo; y que no estén participando de ningún otro Programa de Empleo y/o Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni en otros Programas de Empleo provinciales o municipales"</p> <p>No podrán los organismos responsables reemplazar o sustituir a los beneficiarios.</p>	(No explícita)	<p>No explícita, sólo reglamenta que en la línea B el 90% deben ser mujeres. La cantidad por proyecto no deberá ser inferior a tres ni superior a treinta en la línea A; ni inferior a diez ni superior a veinte en la B.</p>	<p>Género y situación de pobreza. No deben recibir otro beneficio.</p>

OBJETIVOS ESPECÍFICOS, METAS, PRODUCTOS y PRESTACIONES: Son considerados de este modo los fines particulares, propios del programa, subprogramas y proyectos que se analice. Al respecto se podrá observar y caracterizar, por una parte, la *coherencia respecto de la directriz, los criterios de justicia, las concepciones respecto de las necesidades y los bienes y respecto de la población-meta*, pudiendo evaluarla como *alta, media, baja o nula*, para cada objetivo y meta específicos.

Por otra parte, cada objetivo merecerá la misma calificación de *promocional, asistencial, de prevención*, que la directriz.

COMPONENTE PROGRAMA	Prestaciones	Objetivos específicos	Metas	Productos
Trabajar III	<p>A los beneficiarios directos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ayuda económica no remunerativa (hasta \$200 por beneficiario)</li> <li>-Seguro (MTSS contrata seguro para cubrir riesgos de accidentes de los beneficiarios)</li> <li>-Cobertura de salud, de acuerdo a listado de prestaciones mínimas (Las provincias deberán suscribir con la DNPEyC los compromisos de coberturas).</li> </ul> <p>No obstante asegura que "se complementará con otros Programas Sociales que financien asistencia técnica, capacitación y/o insumos para realizar obras de infraestructura"; pero no como prestaciones directas del Trabajar.</p>	<p>"El objetivo principal del Programa TRABAJAR es brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social.</p> <p>Como secundarios se registran: "asegurar una mejor focalización de las acciones, una mayor eficiencia en el gasto público y una optimización de la inversión social".</p> <p>"(...) promoverá la participación de instancias organizativas de carácter regional o local (municipios, comunas, organizaciones de la sociedad civil)".</p> <p>"Los proyectos aprobados en el marco de este Programa tendrán como objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Constituir un mecanismo ágil y flexible de financiamiento de mano de obra en proyectos que surjan de demandas prioritarias de la población, en localidades y barrios en situación de pobreza y para grupos vulnerables, con el objeto de mejorar las condiciones de vida.</li> <li>2.- Incorporar trabajadores/as desocupados/as con baja calificación que residan en la localidad de ejecución de la obra. Se promoverá la realización de actividades mano de obra intensivas.</li> <li>3.- Dar respuesta a demandas y necesidades prioritarias en materia de infraestructura social y comunitaria.</li> <li>4.- Facilitar el acceso a otros Programas Sociales (Nacionales y/o Provinciales) destinados a la superación de la pobreza que aseguren el cofinanciamiento de los proyectos previstos en este Programa.</li> </ol> <p>(Nótese que en esta definición de los objetivos es posible visualizar ciertas divergencias con la directriz analizada anteriormente, y una transmutación de estrategias por objetivos).</p>	<p>No explicita, pero podría considerarse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-brindar ocupación transitoria a 1.357.995 trabajadores desocupados urbanos y rurales con baja calificación y situación de vulnerabilidad social, de todo el país (esa cifra para 1999, cambiaría sólo ese dato en años posteriores); insertos en proyectos de mejoramiento de infraestructura social de alcance local.</li> </ul>	<p>No explicita, pero podría considerarse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un mecanismo de financiamiento de mano de obra de proyectos locales pertinentes y de buena calidad</li> <li>- Incorporación de 1.357.995 trabajadores desocupados con baja calificación en trabajos temporarios, desde proyectos de su localidad.</li> <li>- Aumento del ingreso de las familias beneficiarias.</li> </ul>
PEPL/ PEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acciones de capacitación</li> <li>-Ayuda económica no remune-</li> </ul>	<p>Versión "Productivos":</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Fomento de autoempleo (actividades económicas de producción de bienes y servicios excluyendo servicio domés-</li> </ul>	<p>No se explicita, y por falta de elementos cuantitativos nos resulta extremadamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Puesto de ocupación en proyectos tendientes al desarrollo y promoción</li> </ul>

	<p>rativa (\$160 por beneficiario en la versión "Comunitario" y \$200 en los "Productivos" -por 6 hs. diarias, 132 mensuales, con capital de trabajo propio)</p> <p>-Seguro (Responsabilidad Civil, a cargo de MTSS)</p> <p>-Cobertura médica (a cargo de organismo responsable)</p> <p>-Asistencia técnica (de la Dirección Nacional de Pol. Empleo y Capacitación a las GECAL (agencias de empleo y capacitación laboral jurisdiccionales)</p> <p>-Asistencia técnica del Consejo Nacional de la Mujer (Apoyo a elaboración de contenidos de capacitación ligados a la perspectiva de género con relación al empleo)</p>	<p>lico y construcción)" "(...a través de consorcios productivos locales, servirán para financiar empleos transitorios (...) con impacto en desarrollo de pequeñas y medianas empresas locales o regionales" (Nótese cierta distancia entre "empleo transitorio" y "desarrollo del empleo local genuino")</p> <p>- "Puesta en marcha, fortalecimiento y/o reconversión de actividades por cuenta propia de empresas familiares."</p> <p>Versión "Comunitarios":</p> <p>- "Brindar ocupación transitoria u capacitación laboral (...)."</p>	<p>difícil inferirlas.</p>	<p>social.</p>
<p>Servicios Comunitarios III</p>	<p>-Ayuda económica no remunerativa (\$160 por beneficiario en la línea A y \$200 en la B -por 4 hs. diarias, 88 mensuales)</p> <p>-Seguro (Responsabilidad Civil, a cargo de MTSS)</p> <p>-Cobertura médica (a cargo gob. provinciales)</p> <p>-Condiciones de salud, higiene y seguridad en las tareas (a cargo de organismo responsable)</p>	<p>(No explícita, sólo se puede inferir su relación con el mejoramiento de infraestructura social barrial; mejoramiento en condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos; mejoramiento de condiciones de empleabilidad de las mujeres)</p>	<p>No se explícita, y por falta de elementos cuantitativos nos resulta extremadamente difícil inferirlas.</p>	<p>-Puestos de ocupación en proyectos tendientes al desarrollo y promoción social.</p> <p>-Adquisición de nuevos conocimientos en áreas de trabajo no tradicionales.</p>

	-Asistencia técnica para promoción del programa (DNPE y C a las GECAL) -Asistencia técnica sobre formulación de proyectos y contenidos de capacitación ligados a perspectiva de género (a cargo Cons. Nac. de la Mujer) -Capacitación (sobre todo línea B; en áreas de trabajo no tradicionales)			
--	--	--	--	--

Sería interesante aplicar para la evaluación de coherencia interna y pertinencia desde la perspectiva de los sujetos, matrices de análisis del tipo que sigue a cada programa de estas características (lo que no haremos aquí por no ser tema específico de nuestra investigación):

	La directriz	Los criterios de justicia	Las concepciones respecto de las necesidades	Las concepciones respecto de los bienes ponderados	Las concepciones respecto de la población-meta	Aspectos relevantes identificados en el diagnóstico
La directriz		*	*	*	*	*
Los criterios de justicia	*		*	*	*	*
Las concepciones respecto de las necesidades	*	*		*	*	*
Las concepciones respecto de los bienes ponderados	*	*	*		*	*
Las concepciones respecto de la población-meta	*	*	*	*		*
Aspectos relevantes identificados en el diagnóstico	*	*	*	*	*	

\* Refiere al **grado de coherencia** entre los componentes correspondientes, pudiendo ser calificados: ALTO, MEDIO, BAJO, NULO

CONCEPCION ACERCA DE SUJETOS	La directriz	Los criterios de justicia	Las necesidades	Los bienes ponderados	La población- meta
	A	B	C	D	E
A	*	*	*	*	*
B	*	*	*	*	*
C	*	*	*	*	*
D	*	*	*	*	*
E	*	*	*	*	*

\* Refiere al **rango de coherencia** entre los componentes correspondientes, pudiendo ser calificados: ALTO, MEDIO, BAJO, NULO; pudiendo representarse en forma compleja la resolución de cuadros simples por componente, comparando las perspectivas de los distintos agentes.

**PRODUCTOS:** Servicios, prestaciones y bienes planificados como a otorgar para la construcción de los estados de cosas deseados como finales. Para analizar la consistencia en el eje de sustantividad, sería importante identificarlos como: *prestaciones* (servicios o cosas que se ofrecen); *ampliación de las capacidades* (que ponen a los sujetos participantes en condiciones diferentes para el aprovechamiento de oportunidades y bienes); *desarrollo de autonomía personal* (para tomar decisiones fundadas, identificar los medios y realizar acciones para perseguir los propios fines sin depender en sentido fuerte de otras instituciones o personas); *autonomía organizacional* (idem anterior pero para sujetos colectivos)<sup>82</sup>.

**RECURSOS:** Medios requeridos para la realización de los productos. Podrán ser clasificados, según su naturaleza como: *materiales, humanos, financieros, legales, simbólicos* (de conocimiento, por ejemplo).

Por otra parte, pueden evaluarse como *suficientes* o *insuficientes* para la realización de los productos y metas.

Sería interesante analizarlo en una grilla como sigue (lo que no es objeto de esta investigación, por ello sólo se sugiere un instrumento)

NATURALEZA DE RECURSOS	Materiales	Humanos	Financieros	Legales	Simbólicos	Otros
SUFICIENCIA (cantidad / tipo)						
Suficiente (detalle)						
Insuficiente (detalle)						

<sup>82</sup> NO SERIAN EXCLUYENTES ENTRE SI

INDICADORES DE RESULTADOS: Aquellos instrumentos que son considerados desde la formulación misma de una política para la evaluación de los estados de cosas que realicen al finalizar su ejecución. Estos serán medidos a través de: *ingresos; elección; satisfacción de necesidades por canasta de bienes; nivel de capacitación; inserción en ámbitos específicos, otros.*

RESULTADOS A MEDIR	Ingresos	Elección	Satisfacción de necesidades per canasta de bienes	Nivel de capacitación	Inserción en ámbitos específicos	Otros
INDICADORES						

No se encuentra información suficiente como para poder completar este cuadro respecto de los programas que aquí intentamos analizar.

Sólo se pueden transcribir los indicadores de monitoreo del Programa Trabajar:

I.- Ciclo del Proyecto		
A.	Cantidad de proyectos (total, por provincia y por tipología)	Mensual
1.	Presentados	Mensual
2.	Evaluados	Mensual
3.	Viabes	Mensual
4.	Aprobados	Mensual
5.	Dados de baja	Mensual
6.	Iniciados a tiempo	Mensual
7.	Iniciados con demora	Mensual
8.	Finalizados	Mensual
9.	Iniciados y no terminados	Mensual
II.- Beneficiarios directos		
A.	Tiempo proyectado para la ejecución vs. Tiempo actual.	Mensual
B.	% de proyectos concluidos a tiempo	Mensual
A.	Nº de beneficiarios por proyecto	Mensual
B.	Nº de beneficiarios (total) empleados en proyectos	Mensual
C.	Nº de beneficiarios / Proyecto (promedio y rangos por provincia)	Mensual
D.	Características básicas de los beneficiarios (sexo, edad, ocupación anterior, nivel de instrucción, posición en el hogar) para todos y uno especial para los beneficiarios "reincidentes"	Trimestral
E.	Ayuda económica por mes ( promedio, total y por prov.)	Mensual
F.	% de beneficiarios que han estado en el programa y/o otros programas de empleo	Trimestral
III.- Indicadores de Presupuesto		
A.	Monto aprobado/Asignado por Provincia	Mensual
B.	Costo administrativo erogado por el Programa ( Total y por Prov.)	Mensual
C.	Proyectos evaluados / evaluador (total y por provincia)	Mensual
D.	Proyectos visitados para evaluación / total de proyectos (total y por Prov.)	Mensual
E.	Nº de proyectos supervisados / supervisor	Mensual
F.	Supervisiones / Supervisor (total y por Prov.)	Mensual
IV.- Indicadores de cobertura		
A.	Incidencia: Puestos aprobados / Pob. Obj. Estimada, por Provincia y Total país.	Mensual
B.	Puestos aprobados / puestos solicitados	Mensual
C.	Cantidad de beneficiarios por tipología de proyectos, por Provincia y Total País	Mensual
V.- Pagos a beneficiarios		
A.	Beneficiarios presentados por los org. Responsables (por	Trimestral

	Provincia y Total país)	
B.	Beneficiarios liquidados por ANSeS	Trimestral
C.	Beneficiarios pagados	Trimestral
D.	Pagos acumulados a beneficiarios	Trimestral
E.	Beneficiarios con demoras de pago / total beneficiarios	Trimestral
<b>VI.- Resultados de Proyectos</b>		
A.	Cantidad de proyectos por tipología	Mensual
B.	Proporción de proyectos que financian nuevas construcciones	Mensual
C.	Para cada tipología: cantidad de obras realizadas, cantidad de beneficiarios directos e indirectos	Mensual
<b>VII.- Costo por tipo de proyecto (total y por provincia)</b>		
A.	Costo promedio (y rango) / categoría de proyectos	Mensual
B.	por tipología: Costos unitarios	Mensual
<b>VIII.- Extensión de los objetivos en áreas pobres</b>		
A.	Correlación de proyectos (nº y gasto total) con incidencia de la pobreza, nº de desocupados pobres, etc. / en el país y en las provincias	Mensual
B.	% de proyectos por tipología de organismo responsable (total y por prov.)	Mensual
C.	% de proyectos por tipología de organismos cofinanciadores (total y por prov.)	Mensual
D.	% de proyectos con participación de Programas Sociales Nacionales / Provinciales	Mensual
<b>IX.- Asistencia Técnica brindada</b>		
A.	Actividades de capacitación organizadas	Trimestral
B.	Tipos de solicitudes de asistencia técnica de organismos ejecutores.	Trimestral

VIABILIDAD: Capacidad de la propuesta para su efectucción, en los siguientes aspectos, de los que se evaluará como *alta, media, baja, nula*:

*Institucional (e interinstitucional); Socio-cultural; Económico-Financiera; Técnica; Jurídica, etc.*

A estos análisis corresponden Matrices más o menos estandarizadas para cada aspecto, y que no podremos desarrollar aquí por imposibilidad de obtener la información correspondiente a su constitución.

Se transcriben como información disponible los criterios de evaluación de viabilidad que se explicitan en el Programa Servicios Comunitarios III:

a) *Viabilidad Técnica: se evaluará la posibilidad de alcanzar el objetivo del proyecto de acuerdo a su formulación técnica, incluyendo la evaluación del componente de capacitación planteado en el proyecto.*

b) *Viabilidad Económica: se evaluará la razonabilidad del costo total del proyecto incluyendo la cantidad de beneficiarios/as a ser financiadas por el Programa y, en el caso específico de los proyectos enmarcados en la Línea B, el costo del componente de capacitación laboral.*

c) *Viabilidad Financiera: se evaluará la posibilidad de asumir el compromiso de aporte de la contraparte, teniendo en cuenta la capacidad financiera del Organismo Responsable y/o los cofinanciadores del proyecto.*

d) *Viabilidad Social: se evaluará la correspondencia entre la población objetivo del Programa y la población beneficiaria directa e indirecta del proyecto.*

e) *Viabilidad Institucional: se evaluará la trayectoria y capacidad del Organismo Responsable para la implementación del proyecto, así como la del Organismo Capacitador en los casos que corresponda.*

ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS: Se examinará si entre sus opciones fundamentales el programa incluye mención a: *la acción conjunta con otros programas; la creación de canales efectivos de derivación; circuitos de actualización de información; ninguna articulación.*

ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS	Articulación por contraparte y/o asociación para la ejecución	Acción conjunta con otros programas	Creación de canales efectivos de derivación	Circuitos de actualización de información
<p>Trabajar</p> <p>(Prioriza co-participación con otros programas nacionales y/o provinciales, aportando juntos organismos responsables)</p>	<p>“El organismo ejecutor deberá aportar el personal calificado necesario para coordinar y supervisar la ejecución de obra prevista, y asegurar la presencia de los insumos materiales y herramientas en tiempo y forma independientemente de quien fuere el cofinanciador que debe aportar los mismos y presentar proyectos que deben ser evaluados como aprobados. (con contraparte)</p>	<p>“Pueden ser organismos ejecutores: organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y otros programas sociales”.</p> <p>Se priorizan convenios con Proyectos Nacionales de Desarrollo Social, Educación y Agricultura.</p>		<p>Responden los organismos responsables a requerimientos de información que realice el MT y SS.</p>
<p>PEPL/ PEL</p>	<p>Con contraparte de organismo público nacional, provincial o municipal con incumbencia en la localidad o región; y también de organismos no gubernamentales con personería jurídica con por lo menos un año de trayectoria en el área. (con contraparte)</p>	<p>Coordina con Programas Nacionales con incumbencia específica en la temática de las tipologías del Subprograma que correspondan.</p>		<p>Responden los organismos responsables a requerimientos de información que realice el MT y SS.</p>
<p>Servicios Comunitarios III</p>	<p>Los Organismos Responsables podrán ser públicos nacionales, provinciales o municipales y no gubernamentales sin fines de lucro. Estos últimos siempre que posean personería jurídica y acrediten experiencia en acción social no menor a dos años. Mientras que “en el caso específico de los Proyectos encuadrados en la línea B, los</p>		<p>(Podría entenderse como derivación a Consejo Nacional de La Mujer y otras entidades privadas no especificadas en la Reglamentación, como ámbitos de derivación para la capacitación)</p>	<p>Responden los organismos responsables a requerimientos de información que realice el MT y SS. (respetando las vías intermedias: GECAL, UAP, DNPE yC)</p>

	<p>Organismos Responsables deberán asociarse; a los efectos de la capacitación de los/as beneficiarios/as con actores de la capacitación laboral públicos o privados. Si el Organismo Responsable posee antecedentes en capacitación, y cuenta con la infraestructura necesaria para brindarla, puede abstenerse de asociarse con otro actor (...)"</p> <p>"El Organismo Responsable y el Organismo Capacitador que intervienen en un mismo proyecto serán mancomunada y solidariamente responsables frente al MT y SS (...)"</p> <p><i>(asociación para ejecución)</i></p> <p>"La cobertura de salud de los/as beneficiarios/as será responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Provinciales".</p> <p>Pueden participar otros organismos como cofinanciadores.</p> <p><i>(contraparte)</i></p>			
--	---	--	--	--

**ASIGNACIÓN DE RECURSOS:** Se analizarán los criterios concretos para el efectivo otorgamiento de los recursos tanto a los sujetos particulares como a las instituciones, en el caso de programas que se desarrollen articulando con organizaciones de la sociedad civil o niveles locales relativamente autónomos: *magnitud del problema* (cantidad de demanda, de casos –en las instituciones- o falta de bienes –del individuo o familia); *intensidad del problema* (grado del déficit); *distribución geopolítica* (por zonas o localidades); *por capacidades* (a aquellos que podrán producir mejores beneficios).

PROGRAMA	CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AMBITO DE LA ASIGNACIÓN	Magnitud del problema	Intensidad del problema	Distribución geopolítica	Por capacidades
Trabajar III	Individuos particulares		El valor se asigna a los proyectos en función de los niveles de pobreza de la población (alto nivel de pobreza 30 puntos, y disminuye la puntuación en la medida en que disminuye el nivel de pobreza) <sup>90</sup>		

Trabajar III	Organizaciones de la sociedad civil	En función de la cantidad de beneficiarios (con las características que se requieren) que incorporan en sus proyectos			En función de la formulación y presentación en forma del o los proyecto/s
Trabajar III	Niveles estatales locales	Prioridad situación de emergencia laboral		Prioridad social provincia por nivel de cobertura de la población-objetivo, según programa	
PEPL/PEL	Individuos particulares		El valor se asigna a los proyectos prioritariamente en función de los niveles de pobreza de la población y niveles de cobertura <sup>oo</sup>		Sobre todo en la versión productiva, se exige cierto capital e infraestructura básicos para el otorgamiento
PEPL/PEL	Organizaciones de la sociedad civil			Se reconocen actores locales, regionales y nacionales para asegurar la pertinencia de los proyectos respecto de la demanda local.	
PEPL/PEL	Niveles estatales locales			Se priorizan los municipios con mayor conflictividad social.	
Servicios Comunitarios III	Individuos particulares	De acuerdo al "nivel de pobreza" ("alto porcentaje de población con NBI), incluyendo su "actualización" certificada por organismo oficial. También se tienen en cuenta los niveles de cobertura de la población-meta.		(Si bien no es claro hablar de este criterio para personas particulares, se hace hincapié en el texto acerca de beneficiarios en ámbitos de concentración de pobreza, por ello nos pareció oportuno apuntarlo aquí).	
Servicios Comunitarios III	Organizaciones de la sociedad civil				"Deberán garantizar las condiciones de salud, higiene y seguridad en las tareas desempeñadas por los/as beneficiarios/as..." "que posean

					personearía jurídica debidamente acreditada y con una experiencia no menor a dos (2) años en la promoción y desarrollo de proyectos sociales".
Servicios Comunitarios III	Niveles estatales locales			Se reconocen prioridades provinciales.	

°° A modo de anexo informativo se transcribe la grilla de evaluación de los proyectos:  
**Programa Trabajar III**

criterio	Valoración	Puntaje
Nivel de pobreza	Pobreza muy alta (NIVEL 6)	30
	Pobreza alta (NIVEL 5)	25
	Pobreza media alta (NIVEL 4)	20
	Pobreza media (NIVEL 3)	10
	Pobreza media baja (NIVEL 2)	5
	Pobreza baja (NIVEL 1)	0
Tipología de proyectos <sup>83</sup>	Agua, Desagüe cloacal, Red Pluvial entubadas, Letrinas, Núcleos Húmedos	15
	Infraestructura de salud, educativa y asistencial	10
	Vivienda, Vialidad Urbana y Preservación del Medio Ambiente	5
	Otras tipologías	0
Participación en otros programas nacionales y/o provinciales	Con participación	5
	Sin participación	0
Desempeño del Organismo Responsable en la Gestión del Programa	Más del 80 % de proyectos finalizados	20
	Entre el 60% y el 80% de proyectos finalizados	10
	Entre el 50% y el 60% de proyectos finalizados	5
Cobertura de la población objetivo	Hasta el 20 %	20
	Más del 20 % y hasta el 40 %	15
	Más del 40 % y hasta el 60 %	5
	Más del 60 %	0

<sup>83</sup> En este punto, se podrán modificar las tipologías ponderadas en función de las prioridades que se establezcan a nivel provincial conforme a la existencia de Programas de Obras Públicas, Programas de Desarrollo Social, que enmarcados en la tipología del TRABAJAR definan demandas relevantes para esa provincia, a través de un Acuerdo previo a la URAT con la SEyCL se podrán realizar tales modificaciones.

Prioridad Social Provincial	Prioridad alta	5
	Prioridad media	3
	Prioridad baja	1
	Sin información	0
Prioridad situación de emergencia Laboral	Prioridad alta	5
	Prioridad media	3
	Prioridad baja	1
	Sin información	0
<b>MÁXIMO PUNTAJE POSIBLE</b>		<b>100</b>

Los Organismos Responsables que no hayan presentado proyectos en el TRABAJAR II, y que se presenten por primera vez en el TRABAJAR III, tendrán 20 puntos en el indicador Desempeño del Organismo Responsable en la Gestión del Programa.

### GRILLA DE PRIORIZACION PEL

<u>CRITERIO</u>	<u>VALORACION</u>	<u>PUNTAJE</u>
<u>a) NIVEL DE POBREZA</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza Alta ( Nivel 6)</li> <li>• Pobreza Alta (Nivel 5)</li> <li>• Pobreza Media Alta (Nivel 4)</li> <li>• Pobreza Media (Nivel 3)</li> <li>• Pobreza Media Baja (Nivel 2)</li> <li>• Pobreza Baja (Nivel 1)</li> </ul>	<p>15 puntos</p> <p>12 puntos</p> <p>9 puntos</p> <p>6 puntos</p> <p>3 puntos</p> <p>3 puntos</p>
<u>b) COBERTURA DE POBLACIÓN META DEL PROGRAMA</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta el 20%</li> <li>• Más del 20% y hasta el 40%</li> <li>• Más del 40% y hasta el 60%</li> <li>• Más del 60%</li> </ul>	<p>15 puntos</p> <p>10 puntos</p> <p>5 puntos</p> <p>0 puntos</p>
<u>c) CALIDAD Y PERTINENCIA DEL PROYECTO (*)</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnica (1 a 10 puntos)</li> <li>• Social (1 a 10 puntos)</li> <li>• Institucional (1 a 5 puntos)</li> <li>• Económica (1 a 5 puntos)</li> <li>• Financiera (1 a 5 puntos)</li> </ul>	<p>10 puntos</p> <p>10 puntos</p> <p>5 puntos</p> <p>5 puntos</p> <p>5 puntos</p>
<u>d) TIPOLOGIA</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La UPP define una escala por tipología con un máximo de 20 puntos</li> </ul>	<p>20 puntos</p> <p>0 puntos</p>
<u>e) SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS/AS EN OFICINAS DE EMPLEO</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mayor al 50%</li> <li>• de 21% hasta 50 %</li> </ul>	<p>10 puntos</p> <p>5 puntos</p>
<u>f) QUE PARTICIPE CON UN PROGRAMA NACIONAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SI</li> <li>• NO</li> </ul>	<p>5 puntos</p> <p>0 puntos</p>

**100 puntos**

(\*) Para obtener el puntaje de esta dimensión se deberán sumar los puntos que resulten de cada uno de los aspectos mencionados en el recuadro Valoración.

FUENTES DE FINANCIACIÓN: Se tendrá en cuenta si la fuente es: *estatal – nacional; estatal – provincial; estatal – municipal; privada – ong; privada – empresa; mixta estatal; mixta privada – estatal.*

FUENTE DE FINANCIACIÓN / PROGRAMA	Estatal nacional	Estatal provincial	Estatal municipal	Privada ONG	Privada empresa	Mixta estatal	Mixta privada	Mixta estatal-privada
Trabajar	X Con co-financiación				No pueden presentar	X		
PEL Comunitario	X (Presupuesto nacional)					X		X
PEL Productivo	X Se	Priorizan	cofinanciados	X		X		X
Servicios Comunitarios	X			X	Permite asociado a Org. Resp.	X		

EVALUACION RELACION P-A-R (Productos-Actividades-Recursos): Este es un aspecto vital para el análisis de la racionalidad, y vincula fundamentalmente medios y fines, en torno a la posibilidad de lograr efectivamente los fines que resuelvan o disminuyan el problema: *eficacia*; la relación óptima de utilización de los recursos para los objetivos, metas y productos propuestos: *eficiencia*; el tipo, oportunidad y significación de los productos en relación con las necesidades inhibidas que dieron origen al programa: *calidad*.

### 5.3. Trabajo y empleo en La Matanza:

La articulación entre la tendencia creciente de la población económicamente activa, las insuficiencias de la demanda de trabajo que se traducen en la elevada tasa de desocupación y la distorsión de la estructura ocupacional, que favorece la "informalidad" y otras formas de subempleo, constituyen un cuadro conflictivo, en un marco de complejidad e incerteza crecientes.

La situación actual puede describirse por una marcada conmoción que impacta directamente sobre la condición salarial provocando desempleo masivo, precarización de las situaciones de trabajo, detrimento de los sistemas clásicos de protección social y creciente aumento de los individuos que se convierten en "sujetos inempleables" – según el concepto sostenido por R.Castel- o empleados de manera precaria.

La estructura productiva nacional –antes de la crisis de mediados de los '70-, le daba al trabajo una doble atribución: como sustento económico y como integrador social, propiciándole al individuo un lugar en la organización de la sociedad.

El advenimiento de las políticas neoliberales juntamente con la globalización de la economía y otras situaciones configuraron una situación conflictiva. Entre sus efectos, las estrategias de las empresas transnacionales y la volatilidad de la inversión extranjera directa, da una valorización mundial del capital con la contrapartida de la desvalorización del trabajo como factor económico relevante.

La caracterización sociohistórica de la posición ocupada por el fenómeno del "salarido" es necesaria para tomar conciencia de la ruptura que acosa a las sociedades contemporáneas signadas por la precariedad, la vulnerabilidad, la segregación y la "desafiliación"; con vastos sectores de población en procesos de exclusión.

Analizar hoy las relaciones laborales supone tener en cuenta el hablar de la ausencia del trabajo o del trabajo precarizado. Existe una fuerte correlación -en términos de Castellet- entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que amparan a los individuos ante los riesgos propios de la vida. La conjunción de "trabajo estable" e "inserción relacional sólida" construye zonas de cohesión social, es decir, de integración. A la inversa, la "no participación en la actividad productiva" y el "aislamiento relacional" producen la exclusión o bien, la desafiliación.

En La Matanza constatamos que la crisis de la situación laboral acarrea consecuencias de deterioro personal y fragmentación social, al punto que parecería observarse que los ámbitos institucionalizados de gestión de políticas laborales no son valorados ni valorables por las oportunidades laborales de inserción en el circuito productivo (ya sea de capacitación, de servicios o de producción), y tal vez reciben favorable adhesión por la participación e integración social que allí se permite, o, fundamentalmente, por la prestación monetaria que ellos conllevan (que oscila entre los \$120 y \$160; en principio por familia). A modo de ejemplo, en una de las escuelas laborales en las que se realizó el trabajo de campo, se observó que los alumnos valoraban positivamente ese espacio, no por las oportunidades laborales que la capacitación les permitiría acceder, sino fundamentalmente por la participación e integración social que allí se da. Otro ejemplo podría ser la suspensión, en otra escuela laboral privada, de la articulación de actividades con el Ministerio de Trabajo y S. S., debido a que la población a la cual iban dirigidas, "daban mala imagen o desprestigiaban a la institución".

La exposición de datos estadísticos posibilita configurar un escenario de la situación en el ámbito local.

Según la EPH del INDEC, el Gran Buenos Aires presentaba los siguientes valores a mayo 1999, Población total 11.863.064, de esta población la económicamente activa sumaba 5.521.461. De esta última se pueden determinar 4.661.220 ocupados (84,4 %) y 860.241 desocupados o sea el 15,6 %. Asimismo se puede precisar que la tasa de actividad era del 46,6 % habiendo subido un punto respecto a octubre del año anterior; la tasa de empleo se mantuvo casi sin modificación en 39,3% en el mismo periodo, pero la tasa de desocupación creció más de 2 puntos (13,3% a octubre de 1998).

Estos mismos datos analizados en el contexto microsocioaludido, muestran que la PEA de La Matanza tenía/tiene serios problemas de empleo, a Mayo de 1999 188.238 habitantes se encontraban desocupados o subocupados, representando esto el 32,7 % de la PEA.

La situación ocupacional de La Matanza a Mayo de 1999 era la siguiente.

Concepto	Octubre 1998 Valores %	Octubre 1998 V. Absolutos	Mayo 1999 Valores %	Mayo 1999 V. Absolutos	Diferencia Sem. 98-99
Población Total	100,0	1.266.141	100,0	1.276.395	10.254
P.E.A	43,9	555.835	45,1	574.654	19.819
Desocupados A.	15,1	83.931	17,5	100.739	16.808
S. ubocupados	15,6	86.710	15,2	87.499	789
Pobl.C/Severos Problemas de E.	30,7	170.641	32,7	188.238	17.597

Fuente: López,Artemio. Perfil Socioambiental de La Matanza. Equis.Bs.As. Agosto 1999.

Actualizando estos datos, con EPH<sup>84</sup> hasta octubre 2000 diríamos:

Concepto	Mayo 1999 Valores %	Mayo 1999 V. Absolutos	Octubre 1999 Valores %	Octubre 1999 V. Absolutos	Diferencia May-Oct 1999
Población Total	100,0	1.276.395	100,0	1.281.758	5.363
P.E.A	45,1	574.654	44,4	569.101	(6.553)
Desocupados A.	17,5	100.739	16,1	91.625	(9.114)
Subocupados	15,2	87.499	16,5	93.902	6.403
Pobl.C/Severos Problemas de E.	32,7	188.238	32,6	185.527	(2.711)

Elaboración propia, según datos INDEC, EPH octubre 2000.

Concepto	Octubre 1999 Valores %	Octubre 1999 V. Absolutos	Mayo 2000 Valores %	Mayo 2000 V. Absolutos	Diferencia Oct99/May2000
Población Total	100,0	1.281.758	100,0	1.290.266	8.508
P.E.A	44,4	569.101	43,8	565.137	(3.964)
Desocupados A.	16,1	91.625	17,9	101.160	9.535
Subocupados	16,5	93.902	16,5	93.248	(654)
Pobl.C/Severos Problemas de E.	32,6	185.527	34,4	194.408	8.881

Elaboración propia, según datos INDEC, EPH y Datos poblaciones Partidos del Conurbano.

Concepto	Mayo 2000 Valores %	Mayo 2000 V. Absolutos	Octubre 2000 Valores %	Octubre 2000 V. Absolutos	Diferencia May-Oct 2000
Población Total	100,0	1.290.266	100,0	1.293.657	3.391
P.E.A	43,8	565.137	43,1	557.566	(7.571)
Desocupados A.	17,9	101.160	16,5	91.998	(9.162)
Subocupados	16,5	93.248	16,1	89.768	(3.480)
Pobl.C/Severos Problemas de E.	34,4	194.408	32,6	181.766	(12.642)

Elaboración propia, según datos INDEC, EPH y Datos poblaciones Partidos del Conurbano.

<sup>84</sup> Los cálculos realizados para estimar los valores absolutos se obtienen, primero, proyectando población total de La Matanza, desde la población total de los Partidos del Conurbano. Nuestro punto de partida aquí será mayo '99, figurando en los estudios de Fundación Equis una población estimada en 1.266.141 habitantes (siendo para ese momento la totalidad de los habitantes de los Partidos del Conurbano calculada en 8.863.419). Luego, aplicamos las mismas proporciones que se observan en EPH a cada una de las categorías ocupacionales en estudio.

Entonces, podemos decir que la población objetivo de la política de empleo sumaba en 1999, 100.739 ciudadanos a los que habría que cubrir por intermedio de alguno de sus tipos, ya sea programas de empleo o seguro de desempleo, sin olvidar que 87.500 personas están también necesitando de alguna acción para mejorar su perspectiva y seguir estando en el límite pero del lado de adentro "la inclusión".

También se puede precisar que en La Matanza a Mayo de 1999 se contaban 470.000 trabajadores o empleados bajo relación de dependencia. De esos, el 39% trabajaba en negro, el 35% ganaba menos de \$ 300 y el 50% menos de \$400 por mes; en tanto el 60% ganaba menos de \$ 250 Mensuales. El INDEC informa que ese ingreso representa el 80% del total de los ingresos del hogar para el 40 % de la población más pobre del Partido.<sup>85</sup>

La crisis ocupacional de La Matanza se pone de manifiesto en que "mientras la población total representa el 3,5% de la población del país, los desocupados residentes en el Partido suponen el 5% del total de los desocupados nacionales".<sup>86</sup>

Es importante señalar aquí que los valores de línea de indigencia para un hogar tipo para el mismo período era de \$ 280 y la línea de pobreza estaba calculada a su vez en \$ 495, y la canasta básica de alimentos, transporte, vestimenta, esparcimiento y vivienda se valorizaba en \$ 1.019. Así en La Matanza se encontraría un 51,8% de población no pobre, el resto presenta alguna dificultad tanto en su ingreso como en las posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas.

Por otra parte, según los resultados de setiembre de 2000 de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (denominación antigua MTSS)<sup>87</sup>, se observa para el Gran Buenos Aires (incluimos a La Matanza en las tendencias generales de esa región, aunque reconocemos particularidades que son imposibles de ser medidas por el momento):

Evolución del empleo Gran Buenos Aires	
<b>Período septiembre 2000</b>	
Índice base dic. 95=100	103,0
Variación mensual	0,1%
Variación anual	-0,7%
<b>Rotación de la mano de obra</b>	
Tasa de entrada	2,2
Tasa de salida	2,1
Tasa de rotación	2,1
Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEyFRH.	

<sup>85</sup> LOPEZ A. Perfil socioambiental de La Matanza, Equis, Agosto 1999.

<sup>86</sup> LOPEZ A: op.cit.

<sup>87</sup> En Gran Buenos Aires, el relevamiento de esta Encuesta alcanza a 807 empresas y 187.659 puestos de trabajo, que representan a las 25.573 firmas y los 1.717.606 asalariados del universo.

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEyFRH.

**Evolución del empleo por rama de actividad y tamaño - Gran Buenos Aires**  
**Variaciones**

	III Trim.99	II Trim.00	III Trim.00	III Trim.00/ II Trim.00	III Trim.00/ III Trim.99
<b>Total</b>	<b>104,0</b>	<b>103,0</b>	<b>102,9</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-1,0%</b>
<b>Por estrato de tamaño</b>					
Empresa de 10 a 49 ocupados	101,3	98,8	98,6	-0,3%	-2,7%
Empresas de 50 a 199 ocupados	101,1	99,7	99,4	-0,4%	-1,7%
Empresas de 200 y más ocupados	107,2	107,5	107,6	0,1%	0,3%
<b>Por rama de actividad</b>					
Industria manufacturera	86,0	84,6	84,3	-0,3%	-1,9%
Electricidad, gas y agua	83,4	77,5	76,8	-1,0%	-7,9%
Construcción	91,3	77,9	75,8	-2,6%	-16,9%
Comercio, restaurantes y hoteles	118,4	117,2	118,2	0,9%	-0,1%
Transporte, almacenaje y comunic.	107,8	107,4	106,9	-0,5%	-0,9%
Servicios financieros y a empresas	127,1	128,8	128,9	0,1%	1,5%
Servicios comunales, soc. y person.	106,6	107,5	107,9	0,3%	1,1%

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales. MITEyFRH.

En el Gran Buenos Aires parece haberse apenas desacelerado la variación negativa, por caída en la tasa de salida, aunque con casi decreciente entrada; pero si se analiza la evolución trimestral comparando el tercer trimestre de 2000 con el mismo trimestre del año anterior, las variaciones han resultado negativas.

En cuanto a las ramas de actividad, la que ha mostrado un comportamiento positivo es "servicios comunales" (que podemos asociar en parte a los programas de empleo, como luego veremos); mientras que el sector más afectado es el de la "construcción".

Las horas trabajadas, si bien el promedio mensual de horas efectivamente trabajadas ha decrecido, se explica por la menor cantidad de días hábiles de setiembre respecto de agosto; entonces, en Gran Bs.As. el promedio diario de horas trabajadas resultó un 5,4% superior al del mes anterior.

En general, se han incrementado los puestos de trabajo de menor calificación. Comparando los resultados del tercer trimestre del año con los del mismo periodo del anterior, se observa que las grandes empresas parecen ser las únicas generadoras netas de puestos de trabajo.

En ese mismo periodo se puede ver además que, excepto en sector servicios, el resto se vieron afectados por reducción de personal.

La cantidad de empresas que suspendieron personal se ha incrementado respecto al mes anterior y la proporción de firmas que lo hizo como modo de enfrentar la disminución de la demanda alcanzó al 1,4% (lo que enfatiza la manifestación de problemas económico-sociales asociados a la recesión).

Mientras que, respecto a las expectativas de las empresas para el próximo trimestre no parecen ser altamente negativa, pero tampoco optimista respecto al anterior (ha aumentado de un 6% a un 7,4% la proporción de empresas que esperan bajas, a la vez que se ha reducido de un 5,5% a un 4,5% las que esperan altas).

Expectativas de los empresarios Gran Buenos Aires		
Periodo	Ago-09	Set-00
Total	100,0	100,0
No esperan variación en la dotación	88,5	88,1
Esperan altas	5,5	4,5
Por aumento de demanda	69,5	48,4
Por reorganización funcional	30,5	51,6
Esperan bajas	6,0	7,4
Por caída de demanda	55,3	61,8
Por reorganización funcional	44,7	38,2
<b>Indicadore resumen</b>	<b>0,11</b>	<b>0,03</b>

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEyFRH.

Si transpolamos estos datos a La Matanza observamos que la problemática de empleo para la zona parece agravarse y fundamentalmente restringirse cualquier expectativa a las dependientes de la acción estatal con programas subsidiarios.

### 5.3.1. Los programas de empleo en La Matanza:

El Municipio, como hemos expresado, se ha ido transformando paulatinamente en el actor público privilegiado para la ejecución de la política social con una marcada impronta asistencial. Esto debido a múltiples factores, ya mencionados.

Antes las políticas sociales se organizaban alrededor del trabajador asalariado; las "otras" las políticas asistenciales, obviamente de carácter secundario, estaban dirigidas a una población pobre y consistían en servicios básicos de salud y asistencia alimentaria<sup>88</sup>.

En los '90, el mercado de trabajo se modifica sustancialmente, crece el desempleo y aparecen "nuevas demandas" hacia la política social, ellas se dirigen hacia áreas no tradicionales, crecen así especialmente en el área laboral, ya sea en el aspecto de generación de empleo o de capacitación para la inserción laboral como en las dirigidas al seguro de desempleo o subsidios.

Es un cambio de paradigma, ya que antes los problemas se resolvían con intervención de las áreas de Economía y Trabajo, hoy, aparece cada vez más que la problemática de empleo implica la atención de la agenda del área social en cualquiera de los niveles políticos-administrativos: nacional, provincial, municipal.

Los programas de empleo, entonces, adquieren relevancia en la atención a las situaciones de desprotección socio-económica de amplios sectores de población.

<sup>88</sup> "Servicios Clásicos", al decir de VILLAR, Alejandro. *Políticas Sociales Municipales. Limitaciones y Asistencialismo*. Post Data. Noviembre 1999.-

Con la desagregación y la información que se encuentra hasta el momento se hace muy difícil poder establecer comparaciones pero sin embargo podemos observar algunos datos que nos hablan del nivel local.

Para el Municipio, en un escaso relato se podría marcar que hasta el año 1994, se desarrolló el Programa Intensivo de Trabajo (PIT 94) que se implementó a través del convenio firmado con el Instituto Provincial de Empleo de la Pcia. de Buenos Aires, que generó 375 puestos de trabajo distribuidos en 6 proyectos, tres de ellos referidos a la fabricación de 4.700 pares de calzado deportivo, a la fabricación de 9000 bloques y al logro de 27 refacciones a comedores escolares que, entre los tres, generaron 84 puestos<sup>89</sup>.

Asimismo, respecto de los ciudadanos que reconocen al municipio como un posible espacio a donde poder reclamar por sus necesidades y en particular a aquellas relacionadas con el trabajo, podemos tomar por ejemplo, que ya en 1997 un 28% de los pobladores reconocieron concurrir a la Sede Municipal a "solicitar empleo", un 12,4% reconoce que lo hacía en la Delegación zonal<sup>90</sup>, más cerca aún de su espacio de vida cotidiana.

Respecto de los Programas de Capacitación, el siguiente cuadro nos muestra los montos, cursos y beneficiarios de algunos programas de Capacitación del Fondo Nacional de Empleo.

	1997			1998			1999		
	Montos	Cursos	Beneficiarios	Montos	Cursos	Beneficiarios	Montos	Cursos	Beneficiarios
Programas de Capacitación	19.445.077	1.070	19.036	22.472.999	1.095	23.552	3.616.535	353	8613
Proyecto Joven	15.700.000	642	11.147				21.917.940	900	17.436
Proy. Microempresas	5.466.379	227	4.083						
Proyecto Imagen	1.167.760	1.381	1.381						
<b>Totales</b>	<b>41.779.207</b>	<b>3.320</b>	<b>35.697</b>	<b>22.472.999</b>	<b>1.095</b>	<b>23.552</b>	<b>30.534.475</b>	<b>1.253</b>	<b>26.049</b>

Fuente: Estadísticas Laborales. Revista de Trabajo. Año 5. Número 13. Noviembre 1999. Pág.198.

Por otra parte, en La Matanza, como lo hemos expuesto, los programas de empleo en vigencia se remiten a Trabajar III, en mayor proporción; en algunos casos, Apoyo a Grupos Comunitarios, y un programa provincial de apoyo a pequeños emprendimientos productivos, y en procesos de articulación, el PEL.

Las instituciones de acción social que prestan ayuda directa en sus diversas modalidades, manifiestan encontrarse permanentemente demandadas en relación con la temática. Uno de los datos significativos en relación a ello podemos ubicarlo en la Bolsa de trabajo de San Cayetano, de Liniers, en la cual, en 1999 recibieron más de 500 solicitudes provenientes del Partido analizado, que constituyen el 30% de las totales para ese año (Esa institución atiende población de Capital Federal, Merlo, Moreno, Ciudadela, La Matanza, y, en menor proporción de los otros partidos del Conurbano bonaerense).

La Directora de Acción Social del Municipio también manifiesta -aunque no cuente con cifras precisas- que la mayoría de los ciudadanos allí atendidos, aunque lleguen al Servicio con demandas diferentes, exponen, entre sus preocupaciones y solicitudes, las referidas al empleo.

La Subsecretaría de la Promoción Industrial, dependiente de la Secretaría de la Producción de la Municipalidad, por su parte, expone su gran preocupación, porque el programa que ejecuta, de apoyo a microempresas -vía capacitación y crédito accesible-, en general está subutilizado por parte de la población que se ha definido como beneficiaria

<sup>89</sup> MENDICOA, G.op.cit.pág 151

<sup>90</sup> MENDICOA,G.La planificación de las Políticas Sociales. Editorial Espacio,1997. Cuadro 8 pag.81.

potencial, adjudicando dicha dificultad a la desinformación, por una parte, a ciertas prácticas desmotivadoras de la organización burocrática, y a que, pese a la accesibilidad de los créditos, son muchos los que demandan pero igualmente no pueden cumplir los requisitos, esto ha quedado registrado en el ítem pertinente, donde se muestra como los entrevistados miran la realidad.

En las escuelas de capacitación laboral, los cursos tratan de adecuarse a las exigencias actuales del mundo del trabajo, pero, no parten de diagnósticos certeros acerca de las demandas y particularidades del mercado de trabajo local. Y respecto a su relación con las organizaciones estatales locales: "para el Municipio -dice uno de los referentes- no existimos".

Uno de los rasgos más preocupantes respecto de las políticas de empleo, está identificado por la desarticulación entre los distintos niveles de la organización estatal, las diversas organizaciones sociales y los programas que operan en esa área. A modo de ejemplo se toma lo relevado en las entrevistas, en un caso: *"al asumir, en julio de 1999, las funciones, en la primera aproximación que tiene con la Dirección Provincial (Subsecretaría de promoción y desarrollo, que depende del Ministerio de la Producción de la Provincia de Bs.As) - quién suministra los créditos, toma conocimiento de que La Matanza nunca había solicitado el cupo asignado. Entonces en el segundo semestre de 1999, se solicitan 20, 25 créditos de \$ 9000 con una mínima difusión en las delegaciones municipales, y dándole curso a expedientes archivados desde meses anteriores. En ese tiempo se advierte que no había relación entre la gente que hacía capacitación y quienes accedían a los créditos".* En otro caso la expresión es la siguiente: *"El instituto provincial del empleo, por un lado, tiene los planes trabajar de la Nación, el Plan Bonaerense, estamos nosotros capacitando gente (Centro de Formación), la Municipalidad por su lado da subsidios a la educación, y lo que no hay es una articulación entre todos estos organismos, una horizontalidad, cada uno responde a la dirección que pertenece... tal vez un ente que articule todo... puede ser tripartito..."*

### **5.3.2. Caracterización de los beneficiarios de los programas de empleo y de capacitación.**

Una lectura general de las estadísticas laborales elaboradas por el MTySS<sup>91</sup> permiten hacer una caracterización aproximada de quiénes han sido y podemos aventurar son los beneficiarios de los programas de empleo y capacitación, cabe aclarar que esta tipificación está referida a los programas de la administración central con alcance a todas las jurisdicciones del país (en total 25, se discriminan los partidos del conurbano).

Así encontramos que los beneficiarios de los programas de empleo en su mayoría son hombres (61.3%), en un rango de 25 a 39 años de edad (38,4%) que han completado el primer nivel de estudios (48,7%) y que cumplen con la jefatura del hogar (53,1%).

El perfil de los beneficiarios de los Programas de Capacitación son en un 59% hombres, de hasta 24 años de edad (50,4%), que han logrado un nivel de instrucción medio bajo (primaria completa), que desempeñan pero en menor medida el rol de jefe de hogar, porque si bien es el mayor porcentaje, en este caso hay un aumento importante de la posición de hijo en el hogar.

A continuación presentaremos la distribución de dichos programas, por localidad (a

<sup>91</sup> MTySS.Revista de trabajo. Estadísticas Laborales Año 5 Número 13. Noviembre 1999.

marzo 2001)<sup>92</sup>.

DISTRIBUCION PROG. DE EMPLEO	PROGRAMA	TIPO DE PROYECTO	ORGANISMO RESPONSABLE	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS
LOCALIDAD				
Aldo Bonzi	<i>Trabajar III</i>	1 Infraestructura urbana (veredas)	Municipalidad	S/R/B
	<i>PEL A Comunitario</i>	5 Servicios (2 ropero; 1 reciclado material didáctico; 1 copa leche; 1 se desconoce)	2 ONGs 3 Municipio	19 (pero en 3 proyectos no se registra información)
Ciudad Evita	<i>Trabajar III</i>	8 Servicios (1 ropero; 1 escuela; 1 poli- deportivo; 1 construcción viviendas comunitarias; 4 huertas comunitarias) 19 Infraestructura urbana (16 construcción veredas; 3 desagües pluviales)	13 ONGs 11 Municipio	374 (en 6 proyectos no se registra información)
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	5 Servicios (1 ropero; 3 comedor; 2 cuidado niños)	ONGs	51 (en 1 proyecto no se registra información)
	<i>PEL A Comunitario</i>	17 Servicios (6 comedor; 2 cuidados niños; 2 auxiliares comunitarios; 3 ropero; 1 religiosa sin especificar activi-dad; 2 reparación material biblio- gráfico; 1 reciclado de muebles)	7 ONGs 2 Gremios 6 Municipio 1 Ig Evangélica	105 (en 7 proyectos no se registra información)
Laferrere	<i>Trabajar III</i>	27 Infraestructura urbana (19 veredas; 8 desagües pluv.) 9 Servicios (1 huerta; 2 ropero; 2 escuelas; 3 comedor) 1 Autoempleo ( taller compostura de	12 ONGs 24 Municipio	567 (en 14 proyectos no se registra información)

<sup>92</sup> Elaboración propia en base a información suministrada por "Ministerio de trabajo, empleo y formación de recursos humanos" - [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar), al 2 de marzo de 2001.

		calzado)		
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	12 Servicios (1 regularización documentos; 7 cuidado a niños; 2 ropero; 2 comedor)	12 ONGs	81 (en 2 proyectos no se registra información)
<b>Gonzalez Catán</b>	<i>Trabajar III</i>	10 Servicios (4 huertas comunitarias; 1 ropero; 3 comedor; 2 escuelas)  28 Infraestructura urbana (1 const. infraest. deportiva; 17 veredas; 10 desagües pluv.)  1 sin determinar	14 ONGS  25 Municipio	624 (en 13 proyectos no se registra información)
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	13 Servicios (4 cuidado niños; 8 ropero; 1 comedor)	13 ONGs	191
<b>Isidro Casanova</b>	<i>Trabajar III</i>	38 Infraestructura urbana (7 desagües y red pluvial; 31 veredas)  2 Servicios (1 ropero; 1 escuela)	22 ONGs (22 proyectos para 4 Oog. responsables)  18 Municipio	777 (en 11 proyectos no se registra información)
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	10 Servicios (5 atención niños; 2 regularización documentos; 2 ropero; 1 taller comunitario)	10 ONGs (inc. 4 Federación Jardines Mat.)	83 (en 1 proyecto no se registra información)
<b>La Tablada</b>	<i>Trabajar III</i>	4 Infraestructura urbana (1 cloacas; 1 desagües; 1 plazoleta; 1 "buena senda")	4 Municipio	27 (en 2 proyectos no se registra información)
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	3 Servicios (roperos)	3 ONGs	43
	<i>PELA Comunitario</i>	9 Servicios (3 ropero; 3 reparación mat. di-dáctico y bibliog.; 1 copa leche; 1 comedor; 1 reparación comedor)	9 Municipio	37 (en 4 proyectos no se registra información)
<b>Rafael Castillo</b>	<i>Trabajar III</i>	5 Servicios (2 capacit. promoción salud; 1 ropero; 2 huerta)  24 Infraestructura urbana (2 ampliación jardín; 16 veredas; 2 construcción vialidad; 1 señalización; 2	10 ONGs  19 Municipio	379 (en 10 proyectos no se registra información)

		desagües pluv.; 1 Ital.) 20 Servicios (12 atención niños; 3 ropero; 3 comedor; 2 regularización doc.) 1 sin especificar	21 ONGs	196 (de 1 proyecto no se registra información)
Ramos Mejía	Trabajar III	2 Servicios (escuelas)	Municipio	11
	PEL A Comunitario	7 Servicios (1 "Sexualidad orientada"; 2 ropero; 2 reparación material biblig.; 1 comedor; 1 copa leche)	7 Municipio	19 (en 5 proyectos no se registra información)
San Justo	Trabajar III	6 Servicios (5 escuelas; 1 comedor) 2 infraestructura urbana (veredas)	8 Municipio	19 (en 5 proyectos no se registra información)
	Servicios Comunitarios III	2 Servicios (1 comedor; 1 ropero)	2 ONGs	28
	PEL A Comunitario	12 Servicios (2 capacitación prom. salud, 1 deportes; 4 ropero; 1 atención grupos vulnerables; 1 copa leche; 3 reparación mat. bibliog.)	5 ONGs 7 Municipio	No se registra información
	PEPL B Autoempleo	7 Autoempleo (3 panificación y prepizzas; 1 fá-brica de almohadones y acolcha-dos; 1 artesanía metal; 1 fragan-cias místicas; 1 periódico barrial)	7 Municipio	39
Tapiales	PEL A Comunitario	2 Servicios (ropero)	Municipio	6 (en 1 proyecto no se registra información)
20 de Junio	Trabajar III	1 Infraestructura urbana (veredas)	Municipio	24
	Servicios Comunitarios III	2 Servicios (roperos)	2 Municipio	No se registra información
Villa Luzuriaga	Trabajar III	2 Infraestructura urbana (veredas) 1 Servicio (Escuela)	3 Municipio	29 (en 1 proyecto no se registra información)
	Servicios			

	<i>Comunitarios III</i>	1 Servicio (ropero)	ONG	13
	<i>PEL A Comunitario</i>	3 Servicios (3 ropero)	3 Municipio	9 (en 2 proyectos no se registra información)
<b>Villa Madero</b>	<i>Trabajar III</i>	2 Infraestructura urbana (veredas – señalización de calles)	Municipalidad	No se registra información
	<i>Servicios comunitarios III</i>	Servicio (comedor infantil)	ONG	10
	<i>PEL A Comunitario</i>	3 Servicios (2 ropero, 1 atención niños)	2 Municipio 1 Club barrial	19 (del club no se registra información)
<b>Virrey del Pino</b>	<i>Trabajar III</i>	19 Infraestructura urbana (9 desagües cloacales y pluviales; 9 veredas; 1 const. Jardín) 9 Servicios (2 huerta; 4 comedor; 3 escuela)	13 ONG (1 de ellas tiene 5 y otra 3) 15 Municipio	550 (en 9 proyectos no se registra información)
	<i>Servicios Comunitarios III</i>	11 Servicios (3 cuidado niños; 5 ropero; 3 comedor)	ONGs (11 proyectos entre 4 ONGs)	111 (en 1 proyecto no se registra información)
	<i>PEL A Comunitario</i>	11 Servicios (7 ropero; 1 comedor; 2 cuidado niños; 1 sin especificar)	7 ONGs 4 Municipio	88 (en 2 proyectos no se registra información)
<b>Villa Celina</b>	<i>Trabajar III</i>	7 Infraestructura urbana (6 veredas; 1 desagües)	3 ONGs 4 Municipio	183 (en 1 proyecto no se registra información)
	<i>PEL A Comunitario</i>	10 Servicios (4 ropero; 3 reparación mat. bibl.; 1 copa leche; 2 cuidado niños)	4 ONGs 6 Municipio	34 (en 5 proyectos no se registra información)
<b>Sin localidad</b>	<i>Trabajar III</i>	9 Infraestructura urbana (4 desagües; 5 veredas)	5 ONGs 4 Municipio	30 (en 8 proyectos no se registra información)
	<i>PEL A Comunitario</i>	30 Servicios (1 APS; 5 cuidado niños; 11 ropero; 4 cap. promoción sanitaria; 5 reciclado mat. bibliog.; 3 comedor; 1 atención a jóvenes)	1 M. Salud Pcia. Bs. As. 18 ONGs 11 Municipio	170 (en 10 proyectos no se registra información)
	<i>PEPL B Autoempleo</i>	9 Autoempleo (6 panificación; 3 revista)	9 Municipio	46 (en 3 proyectos no se registra información)

Cabe destacar que la información proveniente del Municipio de La Matanza<sup>93</sup> arroja que en *Planes Trabajar*, la cantidad de beneficiarios suman 7.965 personas.

Como se puede ver, la distribución de las prestaciones de estos programas, son orientadas fundamentalmente a sector servicios, siendo escasas las experiencias de generación de empleo genuino. Tienen una alta vinculación con el gobierno municipal y su accionar local. No se observan articulaciones entre proyectos ni entre organizaciones en función de aquellos.

En algunas localidades pocas organizaciones de la sociedad civil concentran la mayoría de los proyectos, y en otras ocasiones la dependencia municipal es fuertemente notoria.

En general, podría observarse que en muchos proyectos cuyo organismo responsable es el municipio, no aparecen datos consignados en relación a los beneficiarios.

Las localidades donde se produce mayor concentración de proyectos son: Gonzalez Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, Virrey del Pino, y luego, Ciudad Evita y Rafael Castillo.

Para destacar la gravedad del impacto de la situación laboral en la Matanza, nos parece importante enunciar algunas cifras que dan cuenta de la *situación de pobreza en el Partido*:

En 1999<sup>94</sup>:

Habitantes bajo línea de pobreza: el 33 % de la población total, 420.000 habitantes<sup>95</sup>.

Pobres estructurales indigentes (NBI+LI): 7% - 89.091 habitantes

Sectores medios indigentes (LI): 3% - 38.182 habitantes

Total de indigentes: 127.300 (el 40% de los residentes indigentes del Partido son niños de hasta 12 años).

Pobres estructurales bajo línea de pobreza (NBI+LP): 7% - 89.091 habitantes

Sectores medios empobrecidos (LP sin NBU): 19% - 241.818 habitantes.

Pobres estructurales con ingresos suficientes (NBI sobre LP, con ingresos apenas superiores a LP, en menos de un 25%): 7,4% - 98.182 habitantes

Sectores medios no pobres (con ingresos apenas superiores a LP, en menos de un 25%): 4,8% - 61.091 habitantes.

Sectores no pobres (sin NBI e ingresos superiores a LP): 51,8%. - 659.273 habitantes

En 2000<sup>96</sup>:

Tomaremos la medición de EPH de octubre de 2000, para los 19 partidos del Conurbano bonaerense, y luego intentaremos, siguiendo a Artemio López, aplicar el mismo porcentaje a la población total estimada para La Matanza para ese año. (Sabemos de la alta posibilidad de error en la que incurrimos, pero al no haber otros datos disponibles del Partido, consideramos pertinente este cálculo para tener una idea aproximada de la situación de La Matanza. Pero no es posible realizar la misma transposición para las localidades por su observable heterogeneidad).

<sup>93</sup> www.lamatanza.gov.ar

<sup>94</sup> Elaboración propia sobre datos extraídos de Artemio López: *Perfil socio-ambiental de La Matanza*, Fundación Equis, agosto 1999; según datos EPH mayo 1999.

<sup>95</sup> Tomando el estimado de población para el período en 1.272.727 habitantes para todo el Partido.

<sup>96</sup> Elaboración propia en base a información de INDEC: Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires - octubre de 2000.

Para los Partidos del Conurbano:

Hogares por debajo de la línea de pobreza<sup>97</sup>: 26,9%

Personas por debajo de la línea de pobreza: 35,0%

Hogares por debajo de la línea de indigencia<sup>98</sup>: 7,3%

Personas por debajo de la línea de indigencia: 9,5%

Cabe destacar que dentro de la distinción entre GBA 1 y GBA 2 que realiza el INDEC en las mediciones de incidencia de la pobreza a partir de EPH, ubicando a LA Matanza dentro de GBA2, las cifras llegan a:

Hogares por debajo de la línea de pobreza: 34,7%

Personas por debajo de la línea de pobreza: 43,2%

Hogares por debajo de la línea de indigencia: 9,4%

Personas por debajo de la línea de indigencia: 11,7%

Si aplicamos el primer porcentaje (Partidos Conurbano) a la población de La Matanza tendríamos:

Personas por debajo de la línea de pobreza: 481.148 habitantes<sup>99</sup>

Personas por debajo de la línea de indigencia: 130.624 habitantes.

Si aplicamos el segundo porcentaje (GBA 2) a la población de La Matanza tendríamos:

Personas por debajo de la línea de pobreza: 593.997 habitantes.

Personas por debajo de la línea de indigencia: 160.874 habitantes

Mientras que los *Indicadores de Nivel de Vida para el IDH*<sup>100</sup> refieren:

	FBI per cápita ajustado (\$)	Consumo de energía per cápita	Hogares con NBI (%)	Población con NBI (%)	Índice de privación de nivel de vida	IDH	Presupuesto municipal por habitante (\$)
	1991	1995-1997	1991	1991	2000	2000	1998
<b>La Matanza</b>	4.883,90	580,3	18,5	21,6	0,220	0,827	150

<sup>97</sup> Valor de la canasta básica total (LP) setiembre 2000: \$151,10 para adulto equivalente

<sup>98</sup> Valor de canasta básica de alimentos (LI) setiembre 2000: \$62,44 para adulto equivalente

<sup>99</sup> Sobre un total de población proyectado de 1.374.993; según fuente de estadísticas municipales.

<sup>100</sup> Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano en la Pcia. de Bs. As.; Honorable Senado de la Nación, 1996 y 2000.

## *A MODO DE CONCLUSIONES, DESDE NUESTROS RESULTADOS:*

- La situación ocupacional de La Matanza reviste gravedad en función no sólo de los datos cuantitativamente observables, sino en términos de la capacidad productiva del partido que parece estar en algún sentido detenida sin incorporación de puestos de trabajo más que a través de programas de carácter fundamentalmente asistenciales que brindan ocupación transitoria, pero que no permiten, además de un ingreso adecuado a los requerimientos de una canasta completa, la posibilidad de producir cambios significativos en las capacidades laborales personales ni organizativas, en general, en los beneficiarios de los proyectos. Se desaprovecha de ese modo recurso nacional, fundamentalmente provincial que, vía la Secretaría de la Producción propone alternativas que facilitarían desarrollo de empleo genuino, y el Municipio queda en un lugar de efector, calmando los insatisfechos reclamos de la población, con limitaciones crecientes, que son reorientadas muchas veces por circunstancias políticas ligadas más a la conflictiva social y política, que a la puesta articulada de acciones conjuntas en términos de políticas laborales a largo y mediano plazo en pro del desarrollo local.

### *Respecto al Eje procedimental – operativo, pudimos reflexionar:*

- Es evidente la *desarticulación* entre los distintos niveles político-administrativo del Estado, verificándose la *no efectividad de la descentralización*, tanto en planificación, ejecución, evaluación y la *ineficiencia en la utilización de recursos*.

- Se verifica también la *desarticulación* entre *Estado y organizaciones* de la Sociedad Civil.

- Las *organizaciones de la sociedad civil* en su relación con el Estado confirman un rol de meros efectores de prestaciones, pero no reorientan ni dan nuevo sentido a las políticas; escindiéndose medios de fines. Y no quedan a veces muy claros los criterios de asignación de prestaciones (localidades u organizaciones que presentan aparentemente, sin exposición de motivos objetivamente verificables, mayor concentración de las mismas en relación con otras del mismo tamaño o problemática)

- Pese a que la *capacitación* se enmarca fuera del ámbito de las políticas activas de empleo del MTySS (aunque existen programas que deberían incluirlas), constituyéndose en experiencias sólo desde el sector educativo, con finalidades propias a ese sector o de las instituciones que las implementan y no a objetivos de promoción de empleo y menos articulada con objetivos de producción.

- La *capacitación* y los *programas de empleo transitorio* terminan escindiendo *demanda y oferta local*.

- En relación a los *aspectos procedimental-educativos y de transformación social*, parecería observarse cierta distancia entre las tendencias a la autonomía personal y organizacional que pretenden los generalmente los programas de empleo y capacitación, con la priorización presupuestaria y ejecutiva de aquellas prestaciones que asumen una modalidad reducida de los intercambios individuales: Estado - monto de dinero - actividad del sujeto.

### *Eje de la sustantividad:*

- Habría *discrepancias entre las prestaciones y servicios* que ofrece el ámbito municipal en relación a la problemática de empleo y las *demandas y solicitudes específicas* de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (podría relacionarse con problemas de eficacia y calidad, que se repetirían en todos los niveles y fundamentalmente entre niveles)
- La *capacitación, escinde demanda y oferta local* (se visualiza en las evaluaciones de los distintos actores y en las discrepancias entre los objetivos, resultados y productos que se pretenden; las prestaciones que se ofrecen y los diagnósticos –cuando éstos se explicitan y/o son adecuados y actualizados a las realidades locales-).
- La *población* que se incorpora a los programas no se corresponde generalmente a la delimitada (por rasgos y problemáticas), sino que influyen fundamentalmente variables de acceso (conocimiento, información, distancia)
- Los fundamentos priorizan criterios de eficiencia y equidad en la formulación de los programas, cuya realización se dificulta por descoordinación operativa y por cuestiones de acceso de la población-meta.
- En las argumentaciones podría identificarse asimilación entre “capacitación” y “ampliación de capacidades de los sujetos” (siendo estos conceptos diferentes, que demandarían estrategias diferenciables).

### *Eje de la racionalidad operativa:*

- Se observa énfasis en las orientaciones asistenciales en los programas de efectiva ejecución; y con mediciones fundamentalmente centradas en prestaciones otorgadas, beneficiarios atendidos y montos de dinero ejecutados, como criterios prioritarios de evaluación.
- La información respecto a los recursos y su administración respecto de los Programas no está disponible a lo ciudadanos; incluso, en el caso de muchos programas nacionales y provinciales, fundamentalmente, no disponen los ciudadanos del conocimiento de la existencia de los beneficios, requerimientos ni modalidades de los mismos, haciendo esto estériles, en algún sentido, los esfuerzos técnico-políticos al respecto, y lo más grave sería que inhiben a los ciudadanos de gozar de algunos beneficios y tener conocimiento de las políticas que se crean para el desarrollo de su mayor bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ALTVATER, E.; *Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado*, en *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1977.
- BAHRO, Rudolf; *La alternativa*, Ed. Alianza, Madrid, 1977.
- BORJA, Jordi; Conferencia en el marco del Seminario Internacional *El renacimiento de la cultura urbana*. Rosario Reca, Argentina, junio de 1999.
- BORSOTTI, C.; *Notas sobre la familia como unidad socio económica*, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile, 1978.
- BOURDIEU, Pierre; *El sentido práctico*, Taurus Humanidades, Madrid, 1991.
- CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario; *Sociedades sin atajos*, Paidós, Buenos Aires, 1995.
- CARDARELLI, G., ROSENFELD, M. y KESSLER, G.; *Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias*.
- CEMLA; *Aspectos financieros del Seguro Social en América latina*, CEMLA, México, 1968.
- COHEN, Noemí y GUTIERREZ, Sara; *Trabajadores y Seguridad Social en América latina*, IMSS, México, 1981.
- CORAGGIO, J.L.; *Otra política social para la ciudad: los desafíos de la próxima década*, mimeo, 1999.
- DI FILIPPO, A.; *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América latina*, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, 1977.
- DIÉGUEZ, H. y PETRECOLA, A.; *La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972*, en *Desarrollo Económico*, N° 55, Buenos Aires, diciembre de 1972.
- Estadísticas laborales*, Revista de Trabajo, Año 5 No 13, Noviembre 1999.
- FINDLING y TAMARGO: "Planificación, Descentralización y Participación. Revisión Crítica", CEAL-UBA, Buenos Aires, 1994.
- FINDLING y TAMARGO: "Planificación, Descentralización y Participación. Revisión Crítica", CEAL-UBA, Buenos Aires, 1994.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.; *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, Londres, 1982.
- FRANCO, R.; *Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina*, Revista de la CEPAL, abril 1996.
- FRANK, B.; *La extensión de la Seguridad Social a las zonas rurales*, en *Seguridad Social*, OEA- Año XIII - N° 30, noviembre-diciembre de 1964.
- FRANK, B.; *La Seguridad Social en América latina: sus relaciones con el desarrollo económico*, en *Seguridad Social*, OEA-Año X - N° 10, julio-agosto de 1961.
- FRIEDMAN, R.R. et al; *Modern Welfare State. A comparative view, trends and prospects*, New York University Press, New York, 1980.
- GARCÍA DELGADO: *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO- CBC/UBA, Buenos Aires, 1997.
- GONZÁLEZ QUESADA, C.; *Seguridad Social y Desarrollo*, en *Revista de Estudios Sociales*, Vol. 12, Guatemala, mayo 1979.
- GOUGH, I.; *Gastos del Estado en el capitalismo avanzado*, en *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, ya citado.
- GREFFE, Xavier; *La politique sociale*, PUF, París, 1975.
- IBÁÑEZ, J.; *Teoría y Práctica del Grupo de Discusión como Técnica Exploratoria de Discursos Sociales*. Informe elaborado para el Instituto de Psiquiatría Preventiva y Social de la Universidad Erasmus de Rotterdam. Madrid 1998. Inédito.

- KOWARICK, L.; *Proceso de desarrollo del Estado en América latina y Políticas Sociales*, en la Revista *Acción Crítica*, Nº 5, CELATS, Lima, abril de 1979.
- LACLAU, Ernesto; *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1993.
- LÓPEZ A. *Perfil socioambiental de La Matanza*, Equis, Agosto 1999.
- MENDICOA, G.: *La planificación de las Políticas Sociales*. Editorial Espacio. 1997.
- MTySS. Revista de trabajo: *Estadísticas Laborales*. Año 5 Número 13. Noviembre 1999.
- OCDE; *The crisis of the Welfare State*, OCDE, Paris, 1981.
- OFFE, Claus; *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México, 1990.
- PNUD; *Human development report 1990*, Oxford-University Press, Nueva York, 1990.
- RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Ed. F.C.E., México, 1995 (1971).
- SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Ed. Paidós, 1997.
- SEN, Amartya; *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- SIERRA BRAVO, R.: *Ciencias Sociales. Epistemología, Lógica y Metodología*. Editorial Paraninfo. Madrid 1984.
- SKOCPOL, Theda, et al; *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, New York, 1985.
- TAYLOR, Charles; *La ética de la autenticidad*; Ed. Paidós, Barcelona, 1994.
- UNICEF; *Ajuste con rostro humano*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- VAN PARLIS, Philippe; *¿Qué es una Sociedad justa?*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1992.
- VARIOS (Alberto Minujin Ed.); *Desigualdad y Exclusión*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1993.
- VARIOS; *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1992.
- VARIOS; *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 1991.
- VARIOS; *Estado democrático y política social*, EUDEBA, Buenos Aires, 1989.
- VARIOS; *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 1992.
- VARIOS; *La modernización excluyente*, UNICEF-CIEPP-Losada, Buenos Aires, 1992.
- VARIOS; *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de Política Social en los '90*, UNICEF-CIEPP, Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.
- VILLAR, Alejandro; *Políticas Sociales Municipales. Limitaciones y Asistencialismo*. Revista Post Data. Noviembre 1999.-
- WALZER, M.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Ed. Fondo de cultura económica, México 1997 (1993)
- WALZER, M.: *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Ed. Alianza, 1996.
- [www.gabinetesocial.com.ar](http://www.gabinetesocial.com.ar)
- [www.lamatanza.gov.ar](http://www.lamatanza.gov.ar)
- YOUNG, P.: *Métodos científicos de investigación social*. Imprenta Universitaria. México. 1948.

# ANEXOS

## ANEXO I: TIPOLOGÍAS PROGRAMA TRABAJAR III.

### 1. Infraestructura sanitaria

#### 1.1 Agua potable

Los proyectos de agua potable que se consideran en esta tipología se refieren a la construcción, ampliación o rehabilitación de suministro de agua para consumo humano considerando la cantidad y la calidad.

#### *Tipo de proyectos*

*Construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas convencionales o no convencionales de abastecimiento de agua, para los cuales se puede considerar las siguientes posibilidades:*

- *Sistema de captación y/o aducción*
  - *Planta potabilizadora*
  - *Sistema de impulsión*
  - *Tanques de reserva y/o cisterna*
  - *Redes primarias y secundarias con conexión domiciliaria*
  - *Conexiones domiciliarias*
- Estaciones de bombeo*

#### *Principales actividades aceptadas*

- \* *Excavaciones y preparación de terrenos*
- \* *Construcción de elementos adicionales al sistema de captación, aducción, tratamiento e impulsión*
- \* *Instalación de cañería para red primaria y secundaria y conexiones domiciliarias.*
- \* *Obras básicas necesarias para instalación de válvulas, compuertas, bombas, macromedidores, y otros equipos requeridos.*

#### *Actividades excluidas*

- \* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.*
- \* *Trabajos especializados como instalación y mantenimiento de equipos.*
- \* *Instalación de medidores domiciliarios*

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Descripción de las características de la fuente hídrica de abastecimiento (calidad de agua). Población total y número de conexiones a la que sirve el sistema actual y porcentaje de población cubierta. Dimensiones, estado físico y capacidad de prestación futura del sistema actual. Descripción del sistema de tratamiento potabilizador. Indique las características ambientales negativas de la zona de influencia o del sistema hídrico.

##### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades y sus dimensiones. Explique el funcionamiento de cada elemento del sistema a construir o ampliar y/o el sistema de tratamiento del agua a utilizar. Otras consideraciones.

- Planos de planta a escala identificando longitudes y diámetros de cañería.
- Detalles constructivos de elementos principales.
- En el caso de ampliaciones y rehabilitaciones presentar plano de la red existente, con acciones a realizar
- Autorización de la obra por parte del organismo responsable del servicio.

## 1.2 Desagües cloacales

Se refiere a proyectos de conducción y tratamiento de aguas servidas para poblaciones urbanas.

### *Tipo de proyectos*

*Construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas de conducción y/o disposición de aguas servidas domiciliarias, para los cuales se pueden considerar las siguientes posibilidades:*

- *Redes primarias y secundarias con conexión domiciliaria*
- *Conexiones domiciliarias*
- *Estaciones de bombeo*
- *Sistema de tratamiento colectivo o individual.*

### *Principales actividades aceptadas*

- \* *Excavaciones y preparación de terreno.*
- \* *Instalación o cambio de cañerías y conexiones.*
- \* *Estructuras para cámaras u otros elementos (mampostería, concretos, revoques, etc.)*

*Otras actividades constructivas conexas al sistema cloacal.*

### *Actividades excluidas*

- \* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como Limpieza o reparaciones mínimas que deben ser Realizadas con frecuencia.*
- \* *Trabajos especializados como instalación y mantenimiento de equipos.*
- \* *Trabajos de mano de obra calificada para el tratamiento de las aguas servidas.*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Describe del sistema de red actual, número de conexiones y porcentaje de población cubierta, dimensiones, estado físico y capacidad de prestación futura. Características del sistema de tratamiento y/o de disposición final de aguas servidas. Indique las características ambientales negativas en la zona de influencia y del sistema. Otras características.

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades, dimensiones y pendientes. Explique el funcionamiento de cada elemento del sistema a construir o ampliar y/o el sistema de tratamiento de aguas servidas a utilizar. Otras consideraciones.

- Planos de planta a escala, identificando longitudes, pendientes y diámetros de cañería.
- Planos constructivos de cámaras o de otras componentes a construir.
- Planos de la planta de tratamiento.
- En el caso de ampliaciones y rehabilitaciones presentar plano de la red existente con acciones a realizar.
- Autorización de la obra por parte del organismo responsable del servicio.

### 1.3 *Redes pluviales entubadas o revestidas*

Se refiere a proyectos de conducción y disposición final de aguas de lluvias mediante sistemas cerrados/abiertos o canales revestidos.

#### *Tipo de proyectos*

*Construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas de conducción y/o disposición de aguas para los cuales se pueden considerar las siguientes posibilidades:*

- *Canales principales y/o secundarios y sus componentes*
- *Redes urbanas pluviales entubadas*
- *Redes urbanas revestidas abiertas con conexiones domiciliarias (acequias o cordón cuneta)*
- *Alcantarillas u otros componentes*
- *Sistemas de disposición final*

#### *Principales actividades aceptadas*

*Excavaciones y preparación de terrenos.  
Revestimiento de canales.*

- \* *Instalación o cambio de cañerías y conexiones.*

*Construcción de alcantarillas y/o sumideros.  
Otras actividades constructivas conexas al sistema pluvial.*

#### *Actividades excluidas.*

- \* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como Limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.*
- \* *Trabajos especializados de mano de obra calificada para la instalación y mantenimiento de equipos.*

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Indique las causas y los posibles efectos negativos que producen las inundaciones. Regímenes de lluvia.

Describa del sistema de red actual, porcentaje de población cubierta, dimensiones, estado físico y capacidad de prestación futura. Características del sistema y lugar de disposición final de las aguas. Otras características.

##### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades, dimensiones y pendientes. Explique el funcionamiento de cada elemento del sistema a construir o ampliar y/o el sistema de disposición final de las aguas a considerar. Otras consideraciones.

- Planos de planta a escala, identificando longitudes, pendientes y diámetros de cañería. Indicando el lugar de disposición final
- Planos constructivos de alcantarillas y/o sumideros.
- En el caso de ampliaciones y/o rehabilitaciones presentar plano de la red existente con acciones a realizar.
- Autorización de la obra por parte del área municipal pertinente.

## 1.4 Letrinas

Se refiere a la construcción de letrinas de uso familiar o público para comunidades que no cuentan con servicio de red cloacal.

### *Tipos de proyectos*

Construcción de letrinas húmedas o secas en viviendas  
Construcción de letrinas húmedas o secas para uso público

### *Principales actividades aceptadas*

- \* Excavaciones y preparación de terrenos.
- \* Construcciones requeridas (fundación, elevación, cubierta, instalación y pozo absorbente).

### *Actividades excluidas*

- \* Construcción de partes de una letrina.
- \* Reparaciones o refacciones menores de los elementos constructivos.
- \* Limpieza de pozo absorbente

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### **Diagnóstico actual:**

Descríba el sistema actual de disposición, estado físico, distancia y densidad de pozos o sistemas individuales. Cantidad de personas y viviendas que participan del sistema, estado sanitario general. Descripción de la organización vecinal o cualquier tipo de organización que ha requerido el proyecto.

#### **Memoria descriptiva:**

Principales actividades de construcción y sus dimensiones (numero de letrinas, elementos constructivos principales e instalaciones). Descripción del funcionamiento del sistema, vida útil y riesgos sanitarios.

- Plano de planta general de ubicación de las viviendas y letrinas.
- Plano acotado en planta y corte del diseño de la letrina y sistema de disposición.
- En el caso de letrinas de uso público, documento que haga referencia al acuerdo de uso del terreno. Nómina de beneficiarios.

## 1.5 Núcleos húmedos

Se refiere a la realización de obras que afecten al baño y cocina, exclusivamente para viviendas de interés social.

### *Tipo de proyectos*

Construcción, ampliación o rehabilitación de núcleos húmedos en viviendas de interés social

### *Principales actividades aceptadas*

- \* Excavaciones y preparación de terrenos.
- \* Construcciones requeridas (fundación, elevación, cubierta, instalación y pozo absorbente)

### *Tareas excluidas*

- \* Reparaciones menores como limpieza del pozo absorbente o cambio de alguno de los elementos.

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

En la zona de ubicación del proyecto, describa el sistema actual de disposición, estado físico, distancia y densidad de pozos o sistemas individuales y/o el sistema actual sanitario y de disposición de aguas servidas (lugar, población, número de viviendas, descripción de las viviendas, distancias de ubicación, servicios con que cuenta, estado sanitario).

Descripción de la organización vecinal o cualquier tipo de organización que ha requerido el proyecto.

#### *Memoria descriptiva:*

Principales actividades de construcción y sus dimensiones (número de núcleos, elementos constructivos principales e instalaciones). Descripción del funcionamiento del sistema, vida útil y riesgos sanitarios.

- Plano de planta general con la ubicación de las viviendas.
- Planos acotados de corte indicando tipo de materiales e instalaciones sanitarias.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual, las acciones a realizar. Nómina de beneficiarios.

## 1.6 Redes pluviales sin revestir

Se refiere a proyectos de conducción y disposición final de aguas pluviales mediante sistemas abiertos sin revestir.

### *Tipo de proyectos*

*Construcción o ampliación de sistemas de canalización y/o disposición de aguas lluvias urbanas para los cuales se pueden considerar las siguientes posibilidades:*

- *Canales principales y/o secundarios, con obras como alcantarillas u otras conexas.*
- *Alcantarillado, conexiones domiciliarias y elementos conexas.*
- *Sistemas de disposición final.*

### *Principales actividades aceptadas*

- \**Excavaciones y preparación de terrenos.*
- \**Construcción de alcantarillas y/o sumideros*
- \**Otras actividades constructivas conexas al sistema pluvial*

### *Actividades excluidas*

- \* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como Limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Regímenes de lluvia. Describa en un plano el sistema de red actual en la totalidad de la jurisdicción, indicando los inconvenientes existentes por tramo. Porcentaje de población cubierta, dimensiones, estado físico. Características del sistema y lugar de disposición final de aguas. Indique las causas y los posibles efectos negativos que producen las inundaciones. Otras características.

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades, dimensiones y pendientes. Explique el funcionamiento de cada elemento del sistema a construir o ampliar y/o el sistema de disposición final de aguas a considerar. Otras consideraciones.

- Plano/s del sistema de red actual a escala, con traza y tipo de intervención del proyecto, identificando longitudes, pendientes, área de influencia y ubicación de disposición final.
- Planos constructivos de alcantarillas u obras conexas.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano las acciones a realizar.
- Autorización de la obra por parte del organismo responsable del mantenimiento.

## 2. Infraestructura social

### 2.1 Infraestructura de salud

Se refiere a la realización de obras para infraestructura de salud, en todos los niveles de complejidad, sin considerar aquellos trabajos que impliquen una especialización técnica. Quedan excluidas las obras en servicios de salud privados y/u obras sociales.

#### *Tipos de proyectos*

Construcción, ampliación, refacción rehabilitación de infraestructura de salud, para los cuales se puede considerar las siguientes posibilidades:

Salas, y áreas sanitarias de Hospitales  
Dispensarios, consultorios médicos, puestos y/o centros de salud.

#### *Principales actividades aceptadas*

\* Todas las actividades propias de la construcción nueva, ampliación y refacción: Excavación, cimientos, elevación de mampostería, entrepisos, cubierta, solados, impermeabilizaciones, instalaciones y terminación de superficies. Obras conexas específicas.

#### *Actividades excluidas*

- Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.
- \*Trabajos de instalación especializada y mantenimiento de equipo médico.

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

Para el caso de ampliaciones o refacciones: Descripción del estado e inconvenientes técnicos del edificio en cada área/s (indicar m<sup>2</sup> de cada una). Número y porcentaje de personas afectadas (que utilizan las instalaciones cotidianamente).

##### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o refacción (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>) e indicando los tipos de locales o áreas en donde se realizarán.

En el caso de obras que afecten actividades propias del funcionamiento, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s de planta a escala con cotas, indicando la función de cada local.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Detalles constructivos de carpintería (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno (sólo en caso de construcciones nuevas).
- Autorización de la obra del organismo responsable del área de salud (director de la institución sanitaria).

## 2.2 Infraestructura educativa

La infraestructura educativa se refiere a toda acción relacionada a escuelas primarias y secundarias públicas o escuelas administradas por entidades sin fines de lucro, con una antigüedad mayor a un año.

### *Tipos de proyectos*

Construcción, ampliación, refacción o rehabilitación de infraestructura educativa o reparación de bienes, para los cuales se puede considerar las siguientes posibilidades:

Salones de eventos y lectura, aulas, sanitarios, comedores, cocinas, patios o áreas recreativas.

### *Principales actividades aceptadas*

\* Todas las actividades propias de la construcción nueva, ampliación y refacción: Excavación, cimientos, elevación de mampostería, entrepisos, cubierta, solados, impermeabilizaciones, instalaciones y terminación de superficies.

\* Reparación de escritorios, bancos, tableros y otros de servicio educativo.

### *Actividades excluidas*

\* Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza o reparaciones mínimas de obra que deben ser realizados con frecuencia

\* Ambientes administrativos exclusivamente.

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

Para el caso de ampliaciones o refacciones: Descripción del estado e inconvenientes técnicos del edificio en cada área/s (indicar m<sup>2</sup> de cada una). Número y porcentaje de personas afectadas (que utilizan las instalaciones cotidianamente).

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o refacción (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>) e indicando los tipos de locales o áreas en donde se realizarán.

En el caso de obras que afecten actividades propias del funcionamiento, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s de planta a escala con cotas, indicando la función de cada local.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias. (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Detalles constructivos de carpintería (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno (sólo en caso de construcciones nuevas).
- Autorización de la obra del organismo responsable del área de educación (director de la institución educativa)
- Acuerdos de utilización del servicio en caso de que este se encuentre en propiedad privada.

## 2.3 Infraestructura asistencial

La infraestructura asistencial se refiere a proyectos para actividades de grupos especiales de niños, ancianos, discapacitados, etc.

### *Tipo de proyectos*

Construcción, ampliación, refacción o rehabilitación de infraestructura para servicios especiales dirigidos a grupos de población vulnerable. Se consideran las siguientes posibilidades:

Hogar de ancianos  
Hogar de jóvenes con problemas económicos y necesidades de rehabilitación  
Hogares de niños abandonados o huérfanos  
Centros de cuidado infantil (guarderías y comedores)  
Comedores comunitarios  
Centro de capacitación para discapacitados  
Centro comunitarios de capacitación

### *Principales actividades aceptadas*

\* *Todas las actividades propias de la construcción nueva, ampliación y refacción: Excavación cimientos, elevación de mampostería, entrepisos, Cubierta, solados, impermeabilizaciones, instalaciones y terminación de superficies.*  
\* *Actividades de reparación y adecuación de áreas externas y recreativas dentro de los centros*  
*Reparación masiva del mobiliario y elementos básicos del funcionamiento del centro.*

### *Actividades excluidas*

\* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.*  
\* *Proyectos con administración de instancias Privadas con fines de lucro.*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

Para el caso de ampliaciones o refacciones: Descripción del estado e inconvenientes técnicos del edificio en cada área/s (indicar m<sup>2</sup> de cada una). Número y porcentaje de personas afectadas (que utilizan las instalaciones cotidianamente).

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o refacción (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>) e indicando los tipos de locales o áreas en donde se realizarán.

En el caso de obras que afecten actividades propias del funcionamiento, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s de planta, a escala con cotas, indicando la función de cada local.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Detalles constructivos de carpintería (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno (sólo en caso de construcciones nuevas).
- Autorización de la obra del organismo responsable del área social (director de la institución)
- Acuerdos de utilización del servicio en caso de que este se encuentre en propiedad privada.

## 2.4 Infraestructura cultural/comunitaria

La infraestructura cultural se refiere a proyectos para la realización de ambientes para actividades culturales de la comunidad, no considerando los ambientes administrativos o que estén supeditados a otras funciones del sector público y/o privado.

### *Tipos de proyectos*

Construcción, ampliación, refacción o rehabilitación de infraestructura para actividades culturales, para lo cual se pueden considerar las siguientes posibilidades:

Teatros y anfiteatros  
Bibliotecas  
Centros de arte  
Salones de usos múltiples (SUM)

### *Principales actividades aceptadas*

\* *Todas las actividades propias de la construcción nueva, ampliación y refacción: Excavación cimientos, elevación de mampostería, entrepisos cubierta, solados, impermeabilizaciones instalaciones y terminación de superficies.*  
\* *Reparación de mobiliario*

### *Actividades excluidas*

\* *Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza, reparaciones mínimas o arreglo de jardines que deben ser realizadas con frecuencia.*  
\* *Ambientes para uso administrativo y/o ejecutivo exclusivamente.*  
\* *Restauraciones de objetos*  
\* *Ambientes administrados por instancias privadas*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

Para el caso de ampliaciones o refacciones: Descripción del estado e inconvenientes técnicos del edificio en cada área/s (indicar m<sup>2</sup> de cada una). Número y porcentaje de personas afectadas (que utilizan las instalaciones colididamente).

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o refacción (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>) e indicando los tipos de locales o áreas en donde se realizarán. Capacidad en cantidad de personas.

En el caso de obras que afecten actividades propias del funcionamiento, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s de planta a escala con cotas, indicando la función de cada local.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias. (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Detalles constructivos de carpintería (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno (sólo en caso de construcciones nuevas).
- Autorización de la obra del organismo responsable del área social (director o responsable de la institución).
- Acuerdos de utilización del servicio en caso de que este se encuentre en propiedad privada.

## Infraestructura deportiva

Esta tipología se refiere a proyectos que se realicen con el objetivo de dotar de instalaciones de uso comunitario, requeridas para practicar deportes, excluyendo la instalación de equipos especializados.

### Tipos de proyectos

Construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructura para actividades deportivas, para lo cual se pueden considerar las siguientes posibilidades:

Campos de juego para deportes colectivos  
Playón polifuncional  
Techados parabólicos y cerramientos verticales de centros polideportivos  
Construcción de graderías en campos deportivos  
Baños públicos y/o vestuarios

### Principales actividades aceptadas

\* Excavaciones, movimientos de tierra rellenos y compactación.  
\* Obras de adecuación de terrenos, drenajes  
\* Todas las actividades propias de la construcción  
Nueva, ampliación y refacción:  
Cimientos, elevación de mampostería, entrepisos  
Cubiertas, solados, impermeabilizaciones  
instalaciones y terminación de superficies.

### Actividades excluidas

\* Trabajos de mantenimiento cotidiano, como limpieza, arreglo de césped y jardines o reparaciones mínimas que deben realizarse con frecuencia.  
\* Ambientes administrativos exclusivamente  
\* Ambientes administrados por instancias privadas con fines de lucro

### Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos

#### Diagnóstico actual:

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

Para el caso de ampliaciones o refacciones: Descripción del estado e inconvenientes técnicos del edificio o instalaciones en cada área/s (indicar m<sup>2</sup> de cada una). Número y porcentaje de personas afectadas (que utilizan las instalaciones cotidianamente).

#### Memoria descriptiva:

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o refacción (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup> y/o m<sup>3</sup>) e indicando los tipos de locales o áreas en donde se realizarán. Capacidad en cantidad de personas.

En el caso de obras que afecten actividades propias del funcionamiento, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s de planta a escala con cotas, indicando la función de cada local o área.
- En el caso de ampliaciones y/o refacciones indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada y planta de techo (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias. (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Detalles constructivos de carpintería (para construcciones nuevas y ampliaciones).
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno (sólo en caso de construcciones nuevas).
- Autorización de la obra del organismo responsable del área de deportes (director o responsable de la institución)
- Acuerdos de utilización del servicio en caso de que este se encuentre en propiedad privada.

### 3. Vivienda, gas y electricidad

#### 3.1 Vivienda

Esta tipología se podrá aplicar sólo a la realización de viviendas de interés social, destinados a familias o grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad con un costo máximo por vivienda de quince mil pesos (\$15.000), como costo total de proyecto.

##### *Tipo de proyectos*

Construcción de viviendas  
Erradicación de ranchos  
Mejoramiento y ampliación de viviendas  
Terminación de viviendas de interés social (obra mayor al 30% del total de la vivienda)  
Autoconstrucción de viviendas de interés social  
Programas de lotes con servicios

##### *Principales actividades aceptadas*

\* *Todas las actividades propias de la construcción*

*nueva, ampliación y refacción: Excavación*

*cimientos, elevación de mampostería, entrepisos*

*cubierta, solados, impermeabilizaciones*

*instalaciones y terminación de superficies.*

\* *Producción de bloques.*

##### *Actividades excluidas*

\* *Trabajos de mantenimiento cotidiano o de refacciones menores.*

\* *Proyectos con administración de instancias privadas con fines de lucro*

##### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

###### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, el diagnóstico incluye: la descripción y localización de las viviendas donde viven actualmente los potenciales beneficiarios y de la zona de influencia directa del proyecto; porcentajes de déficit aproximado para vivienda nueva, incompleta y hacinamiento por separado.

Para el caso de ampliaciones o terminaciones: Descripción del estado actual de las viviendas (indicar m<sup>2</sup> promedio de cada una).

###### *Memoria descriptiva*

Operatoria: Describir en los siguientes términos: Criterios de selección y priorización de beneficiarios, Tipo de instrumento legal que avale la tenencia, origen de los recursos y flujo financiero hacia el organismo ejecutor del programa Trabajar. Certificación de aptitud de terreno para la construcción de viviendas y tipo de servicio existente en los lotes (agua, electricidad, etc). Describir el sistema de entrega de las viviendas: fecha de entrega, cantidad de cuotas y valor de ellas.

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o terminación (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>) e indicando la modalidad de ejecución (frente de ataque general o por grupos de viviendas). Características constructivas generales de las viviendas a construir y servicios que se proveerán durante la ejecución.

En los casos que se realice la producción de bloques, indicar cuantos puestos de trabajo solicita esta actividad, lugar de producción, la producción diaria de unidades y las características generales del bloque. Cantidad necesaria de bloques por vivienda (según caso).

- Plano/s de planta a escala con cotas.
- En el caso de ampliaciones o terminaciones, indicar en el plano de planta actual las acciones a realizar.
- Planos de fachada (para construcciones nuevas y ampliaciones)
- Plano/s de corte, indicando tipo de materiales y plano/s de instalaciones sanitarias, según caso.
- Detalles constructivos de carpintería, según caso.
- Listado de adjudicatarios de las viviendas con aceptación de los mismos.
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno o plano de catastro para construcc. nueva.

### 3.2 Electrificación

Se trata proyectos de electrificación e iluminación pública en áreas urbanas o rurales con líneas de baja o media tensión.

#### *Tipos de proyectos*

Construcción de redes de distribución con bajada domiciliaria  
Ampliación de redes con bajada domiciliaria  
Instalación de alumbrado público ( a nivel de calle vecinal)

#### *Principales actividades aceptadas*

- \* *Excavaciones y preparación de terreno*
- \* *Manejo y colocación de postes*
- \* *Colocación de soportes y luminarias*

#### *Actividades excluidas*

- \* *Conexiones o construcción de pilares domiciliarios.*
- \* *Trabajos de mantenimiento cotidiano o Reparaciones mínimas que deben ser realizadas Con frecuencia.*
- \* *Trabajos especializados como tendido e instalación y Mantenimiento de equipos.*

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva y ampliación, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura.

##### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o instalación (según sea el caso) cuantificando (ml) e indicando las características técnicas generales.

Indicar según sea el caso las servidumbres de paso.

- Plano de planta identificando tendido con longitudes, diámetros de conductores y ubicación de la subestación transformadora (firmado por personal habilitado).
- En el caso de ampliaciones indicar en el plano lugar de toma en servicio.
- Documento de servidumbre de paso si fuera el caso.
- Autorización de la obra por parte del organismo/empresa responsable del servicio.

### 3.3 Redes de gas

Se refiere a la realización de obras en redes urbanas y suburbanas de provisión de gas natural para consumo domiciliario.

#### *Tipos de proyectos*

Construcción, ampliación o reparación de redes con derivaciones domiciliarias.

#### *Principales actividades aceptadas*

- \* Excavaciones y preparación de terreno
- \* Instalación o cambio de cañerías y conexiones.
- \* Construcción de estructuras y/o elementos del sistema.
- \* Conexiones domiciliarias.

#### *Actividades excluidas*

- \* Construcción de nichos.
- \* Trabajos de mantenimiento cotidiano o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia
- \* Instalación de medidores
- \* Trabajos especializados como instalación y mantenimiento de equipos

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva y ampliación, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura de consumo doméstico existente en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura del servicio.

Descripción del sistema de gas existente o de la fuente principal del cual se va a derivar el proyecto

##### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción o ampliación (según sea el caso) cuantificando (ml) e indicando las características técnicas generales.

Indicar según sea el caso las servidumbres de paso.

- Planos de planta identificando tendido, longitudes y diámetros de tubería (firmados por personal habilitado).
- En el caso de ampliaciones indicar en el plano lugar de toma en servicio.
- Certificado de aptitud técnica de las viviendas para recibir el servicio.
- Documento de servidumbre de paso si fuera el caso.
- Autorización de la obra por parte del organismo responsable del servicio.

#### 4. Infraestructura de desarrollo

##### 4.1 Vialidad urbana

Se refiere a la realización de obras que afecten a vías de circulación urbana y suburbana peatonal y vehicular. Las calzadas podrán ser realizadas en cualquier tipo de material (excepto carpeta asfáltica a máquina) incluyendo la realización del cordón cuneta.

##### *Tipos de proyectos*

Construcción o ampliación de estructura vial urbana para lo cual se pueden presentar las siguientes posibilidades:

Construcción de calzada en H° A°, ripio, escoriado, estabilizado de cemento o calcáreo, material de descartes, lechada asfáltica, de fundición, materiales pétreos locales, excepto carpetas asfálticas a máquina.

Cordón cuneta con construcción de calzada (en idéntica longitud)

Cordón cuneta con construcción de veredas (en idéntica longitud)

Construcción de veredas o senderos

Construcción de ciclovías

Parador o refugios de pasajeros de transporte público

Puentes peatonales

Rampas para discapacitados

Construcción de nuevas plazas públicas

##### *Principales actividades aceptadas*

\* Excavaciones, compactaciones de pequeñas superficies o no apta para realizarla a máquina, contrapisos, encofrados, armado de hierros, aplicación y terminación de superficies, herrería y su colocación, albanilería gruesa, plantación, colocación de luminarias.

\* Producción de insumos como corte de lajas, pétreos locales, etc. para la consolidación de calzadas o veredas.

\* Bacheo manual superior en superficie al 60% del total.

##### *Actividades excluidas*

\* Trabajos de mantenimiento cotidiano, como reparación de banquetas, limpieza y reparaciones mínimas que deben realizarse con frecuencia.

\* Cordón cuneta únicamente.

##### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

###### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva y ampliación, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente (estado y condición) en la zona de influencia directa del proyecto; el número y porcentaje de cobertura, Niveles de uso, tipo de uso y usuarios. Otras consideraciones.

###### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>, ml y/o m<sup>3</sup>) e indicando la secuencia de trabajos.

- Plano/s gráficamente con ubicación los problemas diagnosticados
- Plano/s de planta acotados indicando la traza de los trabajos.
- Planos de detalles constructivos
- Autorización del organismo responsable de su mantenimiento.

## 4.2 Caminos secundarios

Se refiere a la construcción en caminos terciarios, secundarios o de penetración rurales/vecinales, considerando la construcción de obras de arte y obras conexas.

### *Tipos de proyectos*

Construcción o ampliación, de caminos y obras de arte, para lo cual se pueden considerar los siguientes proyectos:

- Apertura y/o ampliación de caminos terciarios nuevos con obras de arte o conexas.
- Rehabilitación de obras de arte y conexas (únicamente en caminos ya estabilizados)
- Construcción de puentes con luz máxima de 12 metros
- Rehabilitación o reparación de puentes

### *Principales actividades aceptadas*

- \* Excavaciones, cortes y rellenos manuales.
- \* Desmalezamiento y destronque, únicamente en apertura de nuevos caminos
- \* Colocación de entubados (alcantarillado).
  
- \* Obras de arte/conexas como:  
Muros de contención, barandas, cruces, terraplenes, badenes, drenajes etc.
- \* Acabados de superficie: ripiado, escoriado, estabilizado de cemento o calceño, material de descarté, de fundición, materiales pétreos locales, etc.
- En puentes: las que el estudio tecnológico recomiende.

### *Actividades excluidas*

- \* Alambrado
- \* En caminos existentes, trabajos de mantenimiento cotidiano como limpieza, desmalezamiento y bacheo u otro tipo de reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Para el caso de construcción nueva, ampliación y rehabilitación, el diagnóstico incluye: la descripción de la infraestructura existente (estado y condición) en la zona de influencia directa del proyecto, el número y porcentaje de cobertura, intensidad de uso, tipo de uso y cantidad de usuarios. Otras consideraciones.

#### *Memoria descriptiva:*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación y rehabilitación (según sea el caso) cuantificando (m<sup>2</sup>, ml y/o m<sup>3</sup> o unidades) e indicando la secuencia de trabajos. Indicar el punto de origen y destino de los trabajos.

- Plano/s de planta acotados identificando los trabajos a realizarse por mezones.
- Plano/s de detalles constructivos en obras de arte y conexas y sección de excavación.
- Plano/s de planta, corte, estructura de puentes.
- Perfiles/corte de la situación de terreno sin proyecto. (camino nuevo)

### 4.3 *Sistemas de riego*

Se refiere a proyectos de sistematización de suelos ubicados en áreas con limitaciones hídricas que permitan la incorporación de sistemas de riego y drenaje indispensables para la producción agrícola de pequeños productores.

#### *Tipo de proyecto*

Construcción y/o ampliación de sistemas de riego, para la incorporación de tierras con limitaciones hídricas al sector agropecuario, para lo cual se pueden considerar los siguientes proyectos:

Obras de toma y/o de reserva.

Construcción de nuevos canales primarios y secundarios, revestidos o sin revestir, con sus respectivos componentes de regulación de caudales y drenaje.

#### *Principales actividades aceptadas*

- \* Excavaciones y preparación de terreno.
- \* Estructuras de revestimiento.
- \* Canalización nueva
- \* Instalación de compuertas, cañerías u otros.
- \* Instalación de reservas y otros elementos.

#### *Actividades excluidas*

- \* Trabajos de mantenimiento cotidiano como limpieza, desmalezamiento, o rectificación, reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Descripción de las características de la fuente de abastecimiento (caudal mínimo y máximo), estado del sistema existente

Descripción de la estructura agrícola de la zona (número y tamaño de fincas, sistema productivo, Niveles de rendimientos (alto, medio, bajo).

##### *Memoria descriptiva*

Principales actividades y sus dimensiones (m<sup>3</sup>, ml) de revestimiento, excavación, pendientes. Descripción del funcionamiento de cada elemento del sistema a construir o ampliar. Prestación de caudales.

Indicar secuencia de trabajos.

- Plano de planta acotado identificando las fincas a regar, las trazas de canales y ubicación de los componentes de manejo.
- Planos de diseño de obra de toma.
- Plano de detalles constructivos y sección de canal.
- Autorización de obra, expedido por el ente regulador.

#### 4.4 Defensas hidráulicas

Se refiere a obras para la protección de asentamientos humanos, que se originen a partir de erosiones, causas climáticas estacionales o por posibles de inundaciones.

##### *Tipo de proyectos*

Construcción o ampliación de pequeñas obras de defensa en ríos:

Gaviones o estructuras similares.

Azudes niveladores

Defensas de hormigón ciclópeo o similar

Construcción, ampliación o rehabilitación de estructuras de protección, donde sea necesario por la imposibilidad de movimientos de suelos con equipos. Se contempla la complementación de estas tareas con mano de obra intensiva. Construcción de instalaciones para evacuados.

Barreras de contención: Terraplenes, bolseados.

Defensas de piedra u otras similares.

Adecuación constructiva y de instalaciones sanitarias de albergues.

##### *Principales actividades aceptadas*

\* Excavaciones, elevaciones, armaduras, embolsados, hormigones, etc.

\* Albañilería, techados, instalaciones sanitarias.

##### *Actividades excluidas*

\* Trabajos de mantenimiento cotidiano como limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia. Trabajos con equipos

##### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

###### *Diagnóstico actual*

Para el caso de pequeñas obras de defensa: Describir los tipos afectaciones físicas producidas por erosión, como influyen en la población aledaña al proyecto. Epoca estacional de crecidas.

Para el caso de estructuras de protección: Describir la situación hídrica actual y de futuro próximo. Relevamiento de las poblaciones afectadas y posibles de afectarse, cantidad de habitantes, cantidad y porcentaje de evacuados.

###### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades y sus dimensiones en m<sup>2</sup>/m<sup>3</sup>, volúmenes a mover, modalidad y secuencia de las tareas. En el caso de barreras, indicar como será el transporte del material de contención y su rendimiento.

Si las obras afectan actividades actuales, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano/s a escala de planta y/o corte acotado identificando trabajos a realizarse, según sea el caso agregar las pendientes de terreno.
- Plano de detalles constructivos y de instalaciones sanitarias.
- Plano de las instalaciones existentes en los casos de adecuaciones de albergues.
- Estudios técnicos, realizados por el organismo pertinente y referente en la problemática de inundaciones.

## 5. Proyectos Ambientales

### 5.1 Preservación y recuperación del medio ambiente

Se refiere a proyectos que desarrollen actividades relacionadas con la conservación y/o mejoramiento de áreas con interés ecológico.

Las prácticas deberán respetar técnicas relacionadas con la agricultura sustentable, promoviendo la diversidad biológica de las comunidades vegetales y animales evitando el deterioro de las mismas. Además, deben contemplar evitar un uso intensivo e inadecuado de los suelos que aumenten el grado de deterioro que presenten los mismos. Se deberá evitar la contaminación de ríos, arroyos y/o de las napas de agua ubicadas a distintas profundidades.

Actividades que permitan el regreso y posterior desarrollo de la fauna autóctona del lugar (aves, peces y mamíferos).

A fin de que cumplan con los objetivos propuestos de mejorar la calidad de vida de la población en las zonas donde se localicen los proyectos, éstos no deberán utilizar técnicas ni productos que impacten negativamente en el ambiente.

Las áreas que se propongan no podrán utilizarse con el objetivo de infraestructura para la explotación turística.

#### *Tipo de proyectos*

Manejo y mejoramiento de áreas con interés ecológico, que han sido degradadas por el uso inadecuado del hombre.

Conservación de áreas ecológicas o naturales.

La capacitación para este tipo de proyectos es obligatoria.

#### *Principales actividades aceptadas*

\* Siembra o interseembra con especies autóctonas en los pastizales o ambientes naturales; recolección y manejo de semillas de especies autóctonas para su posterior uso en el mejoramiento de los ambientes naturales; implantación de cortinas forestales que reduzcan el riesgo de deterioro del área a proteger; incorporación de técnicas que permitan mejorar el estado de los suelos o que eviten la continua degradación de los mismos; prácticas que disminuyan la contaminación de ríos y arroyos. Actividades que favorezcan la restitución y posterior desarrollo de la fauna del lugar (aves, mamíferos, peces).

#### *Actividades excluidas*

\* Agrícola-ganaderos  
\* Forestación o reforestación productiva y cultivo de especies exóticas.  
\* Proyectos que se realicen en jurisdicciones nacionales con régimen de protección (Parques Nacionales, Provinciales, Reservas Naturales, Nacionales, y Monumentos naturales.

\* Instalaciones de infraestructura de turismo, y de campamento.

*Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos.*

*Diagnóstico actual:*

Describir las causas que determinan la necesidad de protección del área considerada, el impacto social con las poblaciones aledañas y su interacción.

Realizar evaluación de impacto ambiental en la zona de influencia al proyecto.

*Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades y sus dimensiones en m<sup>2</sup>/m<sup>3</sup>, modalidad y secuencia de las tareas. Rendimientos de las actividades. Herramientas a utilizar. Recaudos técnicos y operativos que se tomarán para el manejo de especies vegetales y animales.

Si las obras afectan actividades actuales, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Autorización de los trabajos por parte del organismo de jurisdicción competente en el área del proyecto debidamente acreditada.  
Plano del área protegida, establecida por ley, decreto u ordenanza.
- Capacitación a cargo de organismo pertinente.
- Documento legal (ley, decreto u ordenanza) que declare y precise la zona protegida.
- Estudios técnicos de monitoreo posterior, realizados por el organismo y referente en la problemática ambiental.

## 5.2 Forestación ecológica y viveros municipales

Se refiere a proyectos que desarrollen actividades de plantación de especies forestales autóctonas o exóticas en áreas con estrictos problemas de erosión de suelos, ya sea por causas hídricas o eólicas, con el objeto de mejorar y revertir el proceso de degradación de los mismos. Se deberá contemplar los cuidados culturales posteriores al proyecto, en cuanto al logro de una adecuada implantación y posterior crecimiento de los individuos de las especies arbóreas utilizadas.

### *Tipo de proyectos*

Forestación y reforestación de áreas con impacto erosivo o eólico.

Manejo y producción en viveros con los fines de abastecer con plántulas a las zonas de plantación objeto de la tipología.

La capacitación para este tipo de proyectos es obligatoria.

### *Principales actividades aceptadas*

- *Labores y técnicas culturales que permitan la implantación de especies arbóreas autóctonas o exóticas a utilizar en las áreas con problemas de erosión eólica o hídrica.*
- *Actividades relacionadas con la preparación de los viveros (siembra de los almácigos, cuidados culturales) necesarios para la producción de los plántulas a utilizar durante el proceso de forestación o reforestación. Pequeñas obras de riego: instalaciones de media sombra en los viveros; combate de plagas (hormigas, roedores) durante la etapa de implantación de los individuos arbóreos.*

### *Actividades excluidas*

- *Forestación y reforestación productiva.*
- *Cultivo y/o plantación de especies exóticas fuera de las zonas objeto de la tipología.*
- *Actividades en viveros privados con fines productivos o con fines que no sean para resolver problemas de erosión o parquización urbana.*
- *Producción de plántulas para plantación ornamental o de plazas, calles.*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Describir las causas que determinan la necesidad de protección del área considerada afectada por el proceso de erosión hídrica o eólica, el impacto social con las poblaciones aledañas y su interacción en función a los posibles efectos negativos que sufre la población.

Realizar evaluación de impacto ambiental en la zona de influencia al proyecto.

#### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades y sus dimensiones en m<sup>2</sup>/m<sup>3</sup>/unidades, modalidad y secuencia de las tareas. Rendimientos de las actividades. Herramientas a utilizar. Recaudos técnicos y operativos que se tomarán para la concreción de los objetos determinados.

Si las obras afectan actividades actuales, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Croquis con distancias y referencias de la ubicación del proyecto
- Plano en escala indicando el plan y área de plantación o plano de las instalaciones existentes y a construir en el caso de viveros
- Capacitación a cargo de organismo pertinente.
- Autorización de la plantación por parte del organismo de jurisdicción competente.

## 6. Otros

### 6.1 Feria artesanal

Se refiere a la construcción de obras municipales en espacios públicos, destinadas a la exposición y/o venta de productos regionales artesanales.

#### *Tipo de proyectos*

Construcción, ampliación o rehabilitación de estructuras existentes, con servicio sanitario, para lo cual se pueden considerar las siguientes posibilidades:

Nuevo Mercado Artesanal.  
Rehabilitación de estructuras.

#### *Principales actividades aceptadas*

\* *Todas las actividades propias de la construcción liviana: Excavaciones, instalación de estructuras, cubiertas fijas o móviles, adecuación de solados, etc.*

#### *Actividades excluidas*

\* *Trabajos de mantenimiento cotidiano como limpieza o reparaciones mínimas que deben ser realizadas con frecuencia.*

\* *Proyectos con administración privada con fines de lucro.*

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual:*

Descripción de las características de la zona de ubicación del proyecto, el espacio actual utilizado para esta actividad, número de personas dedicadas a este trabajo, tradición artesanal, etc.

##### *Memoria descriptiva*

Principales actividades y sus dimensiones, m<sup>2</sup> de estructuras, carpintería en madera o metálica tipo de cubierta:

- Plano a escala de planta acotado identificando trabajos a realizarse.
- Plano de detalles constructivos.
- Autorización de la obra por parte del organismo competente.

## 6.2. *Mataderos municipales*

Se refiere a la construcción de instalaciones municipales destinadas a la actividad del sector ganadero.

### *Tipo de proyectos*

Construcción, ampliación o rehabilitación de estructuras existentes, con instalaciones de tratamiento de efluentes y disposición final, para lo cual se pueden considerar las siguientes posibilidades:

Nuevo Matadero municipal.  
Rehabilitación de estructuras existentes adaptables.  
Reparación de instalaciones para el tratamiento de efluentes.

### *Principales actividades aceptadas*

*\* Todas las actividades propias de la construcción  
Excavaciones, elevaciones, cubiertas, instalación  
de estructuras, adecuación de solados, bateas,  
cámaras decantadoras, corrales etc.*

### *Actividades excluidas*

*\* Trabajos de mantenimiento cotidiano como  
limpieza o reparaciones mínimas que deben ser  
realizadas con frecuencia.*

*\* Proyectos con administración privada con fines  
de lucro.*

### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

#### *Diagnóstico actual:*

Descripción de las características de la zona aledaña a la ubicación del proyecto, para el caso de obras existentes indicar cuál es el estado actual de las instalaciones y prestación.

Explicar las distintas funciones de los sistemas de tratamiento de efluentes, deshechos y su disposición final.

Presentar información relacionada con la infraestructura requerida por el ente regulador.

#### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Principales actividades de construcción, ampliación o rehabilitación sus dimensiones y características constructivas, m<sup>2</sup> de estructuras, carpintería en madera o metálica tipo de cubierta.

- Plano a escala de planta y corte acotado identificando trabajos a realizarse y todos los componentes que hacen al funcionamiento.
- Plano de detalles constructivos y de instalaciones de tratamiento.
- Plano de las instalaciones existentes en los casos de ampliación y/o rehabilitación
- Visado del ente regulador de la actividad, dirigido a la futura habilitación definitiva.

### 6.3 Huertas comunitarias

Se refiere a técnicas y cuidados culturales a desarrollar en cultivos hortícolas por instituciones/organizaciones comunitarias que destinen la producción a de asistencia alimentaria a poblaciones carenciadas.

Los proyectos indefectiblemente deberán estar articulados o comprendidos en el ámbito del Programa Nacional Pro Huerta del INTA.

#### *Tipo de proyectos*

Huertas escolares/comunitarias.

La capacitación para este tipo de proyecto es obligatoria.

#### *Principales actividades aceptadas*

\* Preparación de terreno, siembra o transplante, sistematización del suelo para la implementación de pequeños sistemas de riego y drenaje, armado de estructuras de defensa de los cultivos (cubiertas, media sombras, rompe vientos)

cuidados culturales, control de plagas animales o vegetales, producción de abonos orgánicos a ser utilizados en el sistema productivo, prácticas para mejorar el suelo (encalado, abonos).

#### *Actividades excluidas*

\* Producción de bienes para consumo privado y posterior comercialización, o para consumo familiar.

\*Huertas para el propio consumo familiar

\*Promoción, asistencia técnica y provisión de insumos y seguimiento de huertas

\*Tareas de Granja

#### *Requisitos técnicos/jurídicos para la presentación de proyectos*

##### *Diagnóstico actual.*

Describir cuáles son las condiciones de suelo, clima y aptitud del terreno. Que tipo de cultivo son los aptos de acuerdo con las condiciones anteriores.

Tipo de tenencia de las tierras.

Cuáles serían las situaciones adversas que se prevén, y como afectarían las tareas y la producción. Que medidas preventivas se pueden tomar.

##### *Memoria descriptiva*

Aspectos técnicos: Cronograma tentativo de producción por tipo de producto, cuantificando en unidades o kg. Principales actividades con superficies, modalidad y secuencia de las tareas.

Si las actividades afectan labores actuales, describir los recaudos que se tomarán para no interferir con ellas.

- Plano acotado con la distribución de las zonas de laboreo.
- Plano de detalles constructivos o de instalaciones, según el caso.
- Plano de las instalaciones existentes.
- Documento que haga referencia a la propiedad del terreno.
- Acuerdo interinstitucional, en los casos en que el Organismo destine la producción a otra institución u organización.
- Plano con referencias y distancias para la ubicación del predio.

## 9. ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PROGRAMA

A los efectos de asegurar una implementación eficiente del Programa TRABAJAR III a nivel nacional se tendrán en cuenta para la gestión la centralización en la coordinación general, monitoreo de la ejecución y evaluación del Programa; y la descentralización en lo referente a las áreas de aplicación y operación a nivel territorial.

Este enfoque deberá ser asegurado a través de:

- El cumplimiento de los procedimientos y objetivos establecidos en la normativa.
- Accesibilidad a la información: para garantizar la participación de una diversidad de instituciones y organizaciones capaces de asumir el rol de organismos ejecutores de proyectos.
- Accesibilidad a la asistencia técnica: para proveer a los organismos ejecutores de los instrumentos necesarios para la formulación de proyectos conforme a los requerimientos del Programa.
- Atención a las necesidades locales o regionales: para adaptar la aplicación del Programa a las características y cambios producidos en los diferentes contextos sociales.

### 1- LA ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA EN EL NIVEL CENTRAL

El Programa Trabajar III será coordinado desde una Unidad Ejecutora Central (UNEC), dependiente de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) del MTSS.

La UNEC asumirá el gerenciamiento y coordinación del Programa, con el apoyo de las Direcciones que integran la DNPEyC y Direcciones del MTSS.

La Unidad Ejecutora Central está formada por una Coordinación General del Programa, dos funciones de Coordinación complementaria:

- financiera y técnica
- y áreas de : asistencia técnica, evaluación, seguimiento, monitoreo y administrativo-contable.

#### Coordinación General

- Coordinar y supervisar el diseño, el rediseño y la ejecución del Programa.
- Coordinar y controlar la ejecución de las acciones vinculadas al Programa, desarrolladas por las áreas de la Unidad.
- Confeccionar los informes generales o particulares, de las tareas desarrolladas por la UNEC y elevarlos al Secretario de Empleo y Capacitación Laboral.
- Revisar en forma permanente la estrategia, estructura y procedimientos de la UNEC, para optimizar la eficiencia y eficacia del Programa y atender imprevistos de carácter interno o externo.
- Proponer normas y procedimientos que fueren necesarios para optimizar el desarrollo operativo del Programa.

#### Coordinación Financiera

- Coordinar y controlar el armado del presupuesto global y operativo, abriendo mensualmente por categoría presupuestaria y jurisdicción (costos directos, indirectos, financieros) conforme a requerimientos de Administración Pública, BIRF y PNUD.

- Coordinar la preparación periódica de los informes contables, financieros, de ejecución y monitoreo, para Administración Pública, BIRF y PNUD.
- Coordinar la realización del mantenimiento de los registros contables actualizados que cumplan con las normas y requisitos por la Administración Pública, BIRF y PNUD.
- Planificar, gestionar y controlar el financiamiento del Programa.
- Obtener el flujo de fondos de las distintas fuentes, haciendo las gestiones correspondientes ante la Administración Pública Nacional y el BIRF.
- Realizar las gestiones bancarias con instituciones locales, necesarias para la apertura de cuentas, el movimiento de fondos y la realización de pagos.
- Coordinar la realización de la conciliación de rendiciones con Entidades Pagadoras.
- Asistir a la Coordinación General en todo lo atinente a aspectos jurídicos, financieros, contables, de organización interna y de relaciones con instituciones financieras y con organismos internacionales.

#### Coordinación Técnica

- Asistir en la coordinación y supervisión del diseño y la ejecución del Programa.
- Asistir en la coordinación y control de la ejecución de las acciones vinculadas al Programa, desarrolladas por las áreas de la UNEC.
- Asistir en la definición de criterios y procedimientos para la evaluación y el seguimiento técnico de proyectos y en la coordinación de la homogeneidad de su aplicación.
- Asistir a la Coordinación General en todo lo atinente a aspectos técnicos, informes, organización interna y comunicaciones relacionados con el Programa.

#### Area Asistencia Técnica

- Definir metodologías, programas, acciones de promoción, asistencia técnica y capacitación.
- Producir materiales de promoción y asistencia técnica, destinados a las Gerencias de Empleo y Capacitación (GECAL) y a Organismos Responsables para la presentación de proyectos.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de actividades de Asistencia Técnica, capacitación y promoción para Organismos Responsables, realizado por las GECAL.
- Realizar actividades de asistencia técnica con las GECAL y transferir metodologías de promoción, capacitación y asistencia técnica.
- Participar en la organización de actividades de asistencia técnica destinadas a otros componentes del Programa.

#### Area Evaluación

- Diseñar y ajustar los procedimientos e instrumentos de evaluación de proyectos.
- Coordinar la capacitación de los evaluadores.
- Supervisar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la evaluación de la viabilidad de los proyectos.
- Asistir a las GECAL para el logro de una mayor eficiencia en el proceso de evaluación y de una mejor calidad de los proyectos presentados por los Organismos Responsables.

#### Area Seguimiento

- Implementar el sistema de seguimiento de los proyectos del Programa.
- Diseñar instrumentos y metodologías de supervisión de proyectos.
- Asistir a las áreas de seguimiento en las GECALS.
- Capacitar a los supervisores de proyectos de las Agencias Territoriales.
- Supervisar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el seguimiento y la supervisión de proyectos.

- Definir criterios para la realización de acciones preventivas y correctivas ante la detección de irregularidades en los proyectos.
- Elaborar dictámenes y resoluciones para el cumplimiento de la normativa de sanciones.

#### Area Monitoreo

- Diseñar un sistema de monitoreo de los proyectos ejecutados en el Programa.
- Definir indicadores y diseñar los instrumentos y la metodología de monitoreo del Programa.
- Producir la información de los indicadores de monitoreo del Programa acordados con el BIRF.
- Producir información del Programa para distintas áreas del MTSS.
- Brindar asistencia técnica para la utilización de la información producida.

#### Area administrativo-contable

- Elaborar y actualizar el presupuesto global y operativo, abriendo mensualmente por categoría presupuestaria y jurisdicción (costos directos, indirectos, financieros) conforme a requerimientos de Administración Pública, BIRF y PNUD.
- Emitir en forma periódica los informes contables, financieros, de ejecución y monitoreo, para Administración Pública, BIRF y PNUD.
- Realizar el mantenimiento de los registros contables actualizados que cumplan con las normas y requisitos por la Administración Pública, BIRF y PNUD.

Las tareas realizadas desde la UNEC serán apoyadas por las siguientes áreas dependientes de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo; y otras Direcciones del MTSS y de la ANSES.

#### COORDINACION DE GESTION DE PROGRAMAS (DNPEyC)

- Colaborar en la implementación de los procesos involucrados en la ejecución del Programa.
- Definir la organización de las Gerencias con el objeto de garantizar la ejecución del Programa TRABAJAR.
- Planificar y ejecutar acciones tendientes al fortalecimiento y desarrollo de las GECAL's, dirigidos a aumentar su capacidad de gestión del Programa, a través del asesoramiento organizacional, la capacitación y el entrenamiento del personal.
- Supervisar y evaluar la gestión de las GECAL's en relación a la ejecución del Programa.

#### COORDINACIÓN TÉCNICA Y DE PLANEAMIENTO

- Realizar el seguimiento del proceso de liquidación de ayudas económicas a beneficiarios.
- Resolver, a través de vías excepcionales los problemas que impiden la liquidación a beneficiarios que deben percibir la ayuda económica respectiva.

#### DIRECCION DE ASISTENCIA TECNICA - Area Evaluación (DNPEyC)

- Elaborar las resoluciones de aprobación y de modificaciones de proyectos.
- Participar en las Unidades Regionales de Aprobación de proyectos.

#### DIRECCION DE SISTEMAS Y RECURSOS TECNICOS (Subsecretaría de Administración)

- Distribuir las bases de liquidación de ayudas a beneficiarios, leer los recibos de cobro de las mismas y emitir la información necesaria para la registración contable.
- Actualizar y mantener las bases de datos de los proyectos y beneficiarios del Programa y suministrar información a las diferentes áreas usuarias.

ANSES (Secretaría de Seguridad Social)

La ANSeS será responsable de actualizar y consolidar, a través de sus bases de datos, la información referente a los ANEXOS IIIA con el fin de verificar y validar la condición de beneficiarios del Programa TRABAJAR, para realizar las liquidaciones de las ayudas económicas.

La tarea de validación y verificación se realizará previamente a la fecha de inicio de los proyectos.

## AUDITORIA GENERAL DE LA NACION - SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

Su función será auditar los Estados Contables, los procedimientos y el control interno del Programa.

## 2- LA ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA EN LAS PROVINCIAS

### 2.1- Gerencias de Empleo y Capacitación

La DNPEyC cuenta con 26 Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral a lo largo de todo el territorio nacional, que dependen de la Coordinación de Gestión de Programas.

Las GECAL serán responsables de la operación del Programa a nivel territorial.

Dichas Gerencias, tendrán a su cargo la operación en terreno del Programa, asumiendo la ejecución de las siguientes tareas de los proyectos TRABAJAR II en cada jurisdicción:

1. Promoción y Difusión
2. Asistencia Técnica.
3. Recepción de proyectos
4. Evaluación: Revisión de Criterios de Viabilidad
5. Procesos de pago - Inclusión de Beneficiarios
6. Seguimiento de Proyectos
7. Procesos de pago - Operativo de Pago / Suspensión preventiva de proyectos

Estas tareas se organizarán en función de las siguientes áreas:

### Asistencia Técnica y Promoción

- Instrumentar las acciones de Promoción y Difusión en las distintas regiones del territorio nacional.
- Identificar necesidades de Asistencia Técnica y capacitación en sus respectivas jurisdicciones y comunicarlas a la UNEC.
- Proveer Asistencia Técnica a los ORGANISMOS EJECUTORES del Programa para cumplir con los requisitos en la formulación, presentación y administración de proyectos.
- Implementar las metodologías e instrumentos para ejecutar los procesos del ciclo operativo del Programa.
- Proveer información para evaluar los resultados y realizar ajustes.

### Evaluación

- Analizar los proyectos determinando la viabilidad en los aspectos *socioeconómicos, técnicos, ambientales, institucionales y presupuestarios*.
- Realizar una visita de campo sobre una muestra del 30% de los proyectos.

### Seguimiento

- Resolver y dar curso a las acciones que deberá emprender la Gerencia con los Organismos Responsables respecto a las irregularidades detectadas en el proceso de supervisión de proyectos

- Sistematizar la información referida al seguimiento que permita tomar decisiones rápidas y conocer el estado de ejecución del programa en la provincia.
- Acompañar la ejecución de los proyectos, proponer y acordar soluciones y alternativas para alcanzar los objetivos propuestos.
- Llevar registro del desempeño de organismos responsables con el objeto de conocer el nivel de cumplimiento de los mismos.
- Garantizar la articulación con la Agencia Territorial para contar en tiempo y forma con los formularios de las visitas de supervisión apuntando a elevar la calidad de las mismas.
- Actualizar la carga de las vistas de supervisión en el SIDI.
- Asegurar y mantener el archivo de los proyectos ordenado, actualizado y accesible.
- Realizar el seguimiento de los expedientes derivados a la UNEC por irregularidades.
- Conocer y manejar la normativa existente respecto de irregularidades y sanciones de manera de hacer uso en tiempo de la misma y aplicarla adecuadamente.
- Realizar las visitas intermedias de supervisión a los proyectos.

#### Administración

- Recepción de proyectos
- Recepción de Anexos IIIA
- Carga y actualización de datos de proyectos y beneficiarios, dentro del Proceso de Inclusión de Beneficiarios del Programa.
- Carga de proyectos en el SIDI.

### DIRECCION NACIONAL DE RELACIONES DEL TRABAJO (Secretaría de Trabajo)

#### 2.2- Agencias Territoriales

La Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo (DNRdelT), que depende de la Secretaría de Trabajo del MTSS cuenta con una estructura de seis Direcciones Regionales, de las que dependen las Agencias Territoriales a lo largo de todo el territorio nacional.

Las Agencias Territoriales, junto con los supervisores contratados tendrán a su cargo la realización de las visitas de Seguimiento de proyectos.

### 3- ACTORES EXTERNOS

#### 3.1- Organizaciones Provinciales

Los organismos provinciales establecerán la prioridad social de los proyectos, observando dos aspectos: el impacto social esperado y el perfil de la localidad o barrio donde está localizado - según la situación de pobreza y de cobertura por otros programas sociales o de empleo. Esta ponderación se tomará en cuenta dentro de los criterios de priorización, para la aprobación de los proyectos de cada provincia.

#### 3.2- Organizaciones Sindicales

Su función en el marco del Programa es establecer una calificación a los proyectos en función del impacto social que presente la conflictividad socio - laboral en las distintas localidades de cada provincia, dando prioridad a aquello que se ejecuten en zonas que presenten una situación de mayor gravedad ocupacional.

SISTEMA DE INFORMACION - SIDI
-------------------------------

Todo Programa Social requiere de un conjunto de indicadores que permita monitorear su realización y el seguimiento de sus resultados. Los tiempos previstos para la ejecución del Programa Trabajar III (ejecución en un año de aproximadamente 15.000 proyectos con una totalidad de 300.000 ayudas económicas pagadas) requiere de un sistema informático adecuado que posibilite contar con información actualizada del desarrollo de los proyectos en particular y del Programa en general.

Al respecto, se ha desarrollado *un Sistema Integrado de Información - SIDI*, para uso interno por parte del Programa con el objeto administrar toda la información que genera el portafolio de proyectos que financia el Trabajar.

Este sistema cuenta, entre otros con

- I. un Administrador del Banco de Datos en la oficina Central;
- II. Administradores de Banco de Datos y módulos de asistencia para las Gerencias Provinciales y
- III. Software de Comunicación entre todas las gerencias de Programa.

El SIDI es una herramienta de trabajo, práctica y versátil para el Programa Trabajar en sus actividades de evaluación, seguimiento y monitoreo de las acciones que se llevan a cabo al interior del Programa y genera información gerencial para instituciones públicas y privadas que deseen conocer el desarrollo y el progreso del mismo.

El SIDI fue desarrollado para establecer una plataforma de trabajo que permita administrar información de proyectos de infraestructura social y de los beneficiarios directos que participan en la ejecución de los mismos; organizar y administrar el conjunto de proyectos; controlar y monitorear la información en cada una de las etapas del "Ciclo del Proyecto" (presentación, evaluación, aprobación, ejecución, seguimiento, etc.); aplicar criterios de viabilidad a los proyectos y realizar una evaluación técnica y económica de los mismos; generar y monitorear indicadores de Gestión e Impacto; administrar Bases de Datos sobre Organismos Ejecutores, beneficiarios directos, evaluadores y supervisores; etc.

Al SIDI tendrán acceso *dos tipos de usuarios*:

- 1) quienes aplican continuamente las metodologías de evaluación, aprobación, legislación y ejecución de los proyectos (como herramienta de procesamiento de información): Unidad Ejecutora Central, las Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, Oficinas regionales
- 2) quienes "explotan" la información almacenada en la Base de Datos para tareas de planificación, evaluación y monitoreo (manejo de información gerencial).

### ANEXO III: Resolución creación PEL:

“VISTO; las Leyes Nros. 24.013 y 25.233; los Decretos P.E.N. Nros. 20 de fecha 13 de diciembre de 1999 y 42 de fecha 14 de diciembre de 1999; la Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23 de fecha 30 de diciembre de 1999; la Resolución Conjunta S.E. y C.L. N° 458 y D.E.A. N° 452 de fecha 8 de julio de 1998; las Resoluciones S.E. y C.L. Nros. 176 de fecha 8 de abril de 1999 y 677 de fecha 8 de octubre de 1999 y las Resoluciones S.E. Nros. 15 de fecha 15 de febrero de 2000 y 17 de fecha 24 de febrero de 2000; y

#### CONSIDERANDO:

Que en el marco del Programa de Emergencia Laboral (PEL), resulta necesario complementar esta línea de intervención a través de acciones de fomento al desarrollo y de apoyo a la creación de empleo productivo a nivel local, con el fin de favorecer la generación de relaciones laborales formales o de microempresas en economías urbanas o regionales, o en crisis o reestructuración.

Que actualmente la falta de trabajo constituye la principal causa de pobreza en nuestro país, y en especial en las economías regionales, generando procesos de desarticulación productiva, con resultados impositivos en los niveles de actividad económica.

Que con las particularidades que les son propias, la problemática de desocupación y pobreza también afecta a trabajadores por cuenta propia y a empresas familiares urbanas, así como a pequeños productores minifundistas del interior rural del país.

Que el fomento al autoempleo y el desarrollo de micro y pequeñas empresas o cooperativas a nivel regional constituyen estrategias viables y efectivas de lucha contra el desempleo y la pobreza.

Que resulta necesario apoyar el desarrollo socio-económico de sectores y regiones más vulnerables o en crisis, a través del incentivo a las actividades productivas privadas que sean generadoras de empleo genuino.

Que resulta necesario emprender acciones de políticas de empleo en forma articulada con Organismos Públicos Municipales, Provinciales o Nacionales u Organizaciones no Gubernamentales (ONG), y con los propios actores económicos y sociales responsables, así como con otros Programas o Planes Nacionales, Provinciales o Municipales de promoción del desarrollo económico o social, o Centros Universitarios Nacionales.

Que por la Ley N° 25.233 se modifica el nombre del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL bajo la denominación de MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.).

Que por el Decreto P.E.N. N° 20/99 se crean la SECRETARIA DE EMPLEO y la SUBSECRETARIA DE EMPLEO.

Que por el Decreto P.E.N. N° 42/99 se designa como titular de la SECRETARIA DE EMPLEO al Dr. HORACIO GUSTAVO VIQUEIRA.

Que la presente Resolución se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 143 y 150 de la Ley 24.013 y por la Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23/99.

Por ello,

EL SECRETARIO DE EMPLEO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Crear, en el marco del PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL (PEL), el Sub PROGRAMA DE EMPLEO PRODUCTIVO LOCAL (PEPL) que tendrá como objeto brindar ocupación y capacitación laboral a desocupados, a través de la ejecución de proyectos tendientes a crear en forma directa y/o a apoyar la generación de empleo productivo en el sector urbano o rural.

ARTICULO 2°.- Reglamentar el Sub Programa mencionado para las siguientes Líneas de

- a) Línea A: Proyectos de inversión en infraestructura económica productiva local y/o de elaboración de bienes o servicios productivos con impacto positivo sobre la generación de empleo genuino en actividades privadas, desarrollados a través de **CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES**.

En el marco del presente Sub Programa se define como **CONSORCIO PRODUCTIVO LOCAL** a la asociación formalizada por Convenio constituida por un Organismo Responsable y UNO (1) o más Coejecutores, formada en función de promover el desarrollo productivo y el empleo a nivel de UNA (1) o más localidades o regiones de incumbencia, en el marco de un Plan o Programa Nacional, Provincial o Municipal que defina la pertinencia y viabilidad de las acciones a emprender.

- b) Línea B: Proyectos de puesta en marcha, fortalecimiento y/o reconversión de actividades por cuenta propia y de empresas familiares, tanto en el sector urbano como rural, a través del fomento directo a actividades de **AUTOEMPLEO PRODUCTIVO**.

En el marco del presente Sub Programa se define como **AUTOEMPLEO PRODUCTIVO** al desarrollo de actividades económicas de producción de bienes o servicios a través de microemprendimientos unipersonales y/o familiares y cooperativas que no terciaricen la producción de bienes o servicios ni tengan empleados trabajadores asalariados. En todos los casos deberán disponer de capital de trabajo propio (instalaciones, instrumental y/o maquinaria). Se excluyen en forma explícita las actividades por cuenta propia vinculadas al servicio doméstico y a trabajadores autónomos de la construcción.

#### DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES

ARTICULO 3º.- Los Proyectos del PEPL deberán ser presentados en carácter de Organismo Responsable por:

- a) Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales, con incumbencia en la localidad o región de intervención;
- b) Organismos No Gubernamentales de nivel local o regional con personería jurídica e inserción no menor a un año en el área de ejecución. En cualquier caso, los fines de la entidad deberán corresponder al objetivo del proyecto, o participar de un Plan o Programa Nacional o Provincial a cargo de dicho objetivo.

ARTICULO 4º.- Todos los organismos citados en el artículo 3º de la presente Resolución, deberán inscribirse previamente en el **REGISTRO DE INSTITUCIONES DE CAPACITACION Y EMPLEO (REGICE)**, de acuerdo a lo estipulado por la Resolución S.E. y C.L. N° 677/99 y la Resolución S.E. N° 15/00 y presentar copia del Formulario General de Inscripción en la **GERENCIA DE EMPLEO Y CAPACITACION LABORAL (GECAL)** de su jurisdicción al momento de la presentación de proyectos.

ARTICULO 5º.- Son funciones de los Organismos Responsables:

- a) coordinar y ejecutar las acciones del proyecto conforme al Convenio o Resolución de la **SECRETARIA DE EMPLEO (S.E.)** aprobatoria del mismo;
- b) garantizar la dirección y asistencia técnica necesarias para el adecuado desarrollo de las actividades e impacto productivo y laboral esperado;
- c) monitorear junto al **MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.)** la ejecución de los proyectos;
- d) presentar los informes que oportunamente les requiera la Unidad de Programas de Empleo (UPE) de la **DIRECCION NACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPLEO Y CAPACITACION (D.N.P.E. y C.)**;
- e) informar oportunamente las bajas y/o cambios que experimenten los proyectos.

#### DEL DESARROLLO DE CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES

ARTICULO 6º.- Los proyectos comprendidos en la Línea A de generación de empleo productivo a través de **CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES**, servirán para financiar empleos transitorios que deberán:

- a) Formar parte de una inversión en infraestructura económica productiva y/o de elaboración de bienes o servicios de consumo productivo, con impacto positivo sobre la formación y/o desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas locales o regionales.
- b) Por medio de las acciones anteriores, contribuir a generar empleos genuinos en el sector privado local o regional de aplicación del proyecto.

ARTICULO 7º.- Los proyectos deberán ser presentados por el Organismo Responsable, según el artículo 3º de la presente Resolución, debiendo el CONSORCIO PRODUCTIVO LOCAL:

- a) Contar con la participación, en carácter de Coejecutores, de UNO (1) o más actores económicos vinculados al impacto productivo y laboral esperado (Cámaras, Sindicatos, Cooperativas, Asociaciones de empresas o productores, empresas individuales). Esta participación deberá estar formalizada por medio de un Convenio con el Organismo Responsable, en donde se establezcan las obligaciones de cada parte en la ejecución del proyecto.
- b) Estar integrado, recibir asistencia y/o contar con cobertura adicional por parte de un Plan o Programa Nacional, Provincial o Municipal de desarrollo económico o promoción social, o Universidad Nacional, cuya vinculación deberá acreditarse de manera fehaciente.

ARTICULO 8º.- Los proyectos que se presenten en esta Línea deben contemplar un mínimo de DIEZ (10) beneficiarios/as, los/las que recibirán una ayuda económica no remunerativa a cargo del M.T.E y F. R.H.

ARTICULO 9º.- Podrán ser beneficiarios/as, personas desocupadas de baja calificación laboral, mayores de DIECIOCHO (18) años, que no perciban Prestaciones Previsionales o por Seguro de Desempleo, ni registren aportes a la Seguridad Social por parte de un empleador.

ARTICULO 10.- Sólo un/a integrante por grupo familiar, preferentemente jefe/a de hogar podrá ser beneficiario/a directo de esta Línea. No podrán ser beneficiarios/as aquellos desocupados/as que por sí mismos o a través de algún miembro del grupo familiar, estén recibiendo ayuda económica de algún otro Programa de Empleo o Capacitación Laboral de esta cartera de Estado, o de otros Programas de Empleo provinciales o municipales.

ARTICULOS 11.- El monto de la ayuda económica mensual a cargo del M.T.E y F.R.H será fijo a lo largo de la duración del proyecto, no pudiendo superar los PESOS DOSCIENTOS (\$200).

ARTICULO 12.- Los/as beneficiarios/as de estas ayudas económicas deberán cumplir con una dedicación completa de SEIS (6) horas diarias, equivalentes a CIENTO TREINTA Y DOS (132) horas mensuales.

ARTICULO 13.- El monto definitivo de la ayuda económica por beneficiario/a será estipulado en cada caso, dependiendo de las características de la actividad y/o región de ejecución, a través de un Convenio o Resolución de la S.E. que apruebe la presentación. Esta ayuda a cargo del M.T.E y F.R.H será imputada al presupuesto asignado a la Jurisdicción 75, correspondiente al ejercicio fiscal 2000.

ARTICULO 14.- Los riesgos de siniestros que pudieran acaecer a los/as beneficiarios/as del Sub Programa durante el desarrollo del proyecto, serán cubiertos por el M.T.E. y F.R.H. mediante un Seguro de Responsabilidad Civil.

ARTICULO 15.- La cobertura de salud de los/as beneficiarios/as será responsabilidad exclusiva de los Organismos Responsables.

ARTICULO 16.- Los Organismos Responsables deberán garantizar las condiciones de salud, higiene y seguridad en las tareas desempeñadas por las/os beneficiarias/os, así como informar a los/as mismos/as acerca de los derechos y obligaciones que se desprenden de su incorporación al Sub Programa.

ARTICULO 17.- La selección de los/as beneficiarios/as estará a cargo de los Organismos Responsables, los que la realizarán en la localidad donde se desarrollará el proyecto, preferentemente a través de las oficinas públicas y/o privadas sin fines de lucro, pertenecientes a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO.

ARTICULO 18.- Los Organismos Responsables deberán solicitar a la GECAL de su jurisdicción, el listado de Oficinas de Empleo habilitadas por la S.E. a los efectos de la selección de beneficiarios/as. En los casos en que existan UNA (1) o más Oficinas de Empleo en la región de ejecución del proyecto, los Organismos Responsables deberán seleccionar al menos un VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de los/as beneficiarios/as del registro de desocupados/as de dichas oficinas.

ARTICULO 19.- Los Organismos Responsables no podrán en ningún caso, para ejecutar un proyecto, reemplazar o sustituir con beneficiarias/os del Sub Programa, a trabajadoras/es que bajo cualquier modalidad de contrato de trabajo desempeñen tareas para dichos organismos.

ARTICULO 20.- La evaluación de los proyectos que se presenten bajo esta Línea del PEPL será coordinada por la U.P.E.

Se evaluará la viabilidad, pertinencia e impacto ocupacional de cada proyecto, siguiendo la grilla de indicadores y parámetros que oportunamente fije la D.N.P.E. y C. de acuerdo con los criterios de viabilidad y calificación que establecen los artículos 36 y 38 de la presente Resolución.

ARTICULO 21.- En caso de que un proyecto haya sido evaluado viable, la U.P.E. emitirá un dictamen final y pondrá a consideración de la S.E. una propuesta de Convenio y/o de Resolución de aprobación del proyecto.

#### DEL FOMENTO DEL AUTOEMPLEO PRODUCTIVO

ARTICULO 22.- En la Línea B de FOMENTO DEL AUTOEMPLEO PRODUCTIVO serán considerados prioritarios aquellos proyectos que reciban asistencia técnica y/o cuenten con cobertura financiera por parte de un Plan o Programa Nacional, Provincial o Municipal de desarrollo económico o promoción social, o Universidad Nacional, cuya vinculación deberá acreditarse de manera fehaciente.

ARTICULO 23.- Los proyectos que se presenten en esta Línea, no podrán exceder los/as DIEZ (10) beneficiarios/as.

Un Organismo Responsable no podrá tener en ejecución más de TRES (3) proyectos al mismo tiempo.

ARTICULO 24.- Las restricciones a las que se hace referencia en el artículo anterior, con respecto a cupo de proyectos y beneficiarios/as, podrán ser omitidas en el caso de que el/los proyecto/s formen parte de un Plan o Programa Nacional o Provincial de Desarrollo o Promoción Social de interés Nacional y/o con participación del M.T.E. y F.R.H. Cualquier ampliación de los cupos de beneficiarios/as por proyecto y/o de la cantidad de proyectos por organismo deberá formalizarse por medio de un Convenio o Resolución de la S.E.

ARTICULO 25.- Podrán ser beneficiarios/as de esta Línea del PEPL, desocupados/as de baja calificación laboral, mayores de DIECIOCHO (18) años, que no perciban Prestaciones Previsionales o por Seguro de Desempleo, ni registren aportes o contribuciones a la Seguridad Social por parte de un empleador o como empleadores.

ARTICULO 26.- Las/os beneficiarios/as de esta Línea percibirán una ayuda económica no remunerativa de hasta PESOS CIENTO SESENTA (\$160), cuyo monto definitivo será determinado en la Resolución de aprobación de la S.E., de acuerdo con los criterios y la fuente de imputación que establece el artículo 13 de la presente Resolución.

ARTICULO 27.- Cabe a los proyectos comprendidos en esta Línea las obligaciones y condiciones referidas a la Línea A que establecen los artículos 10, 14, 15, 16, 17 y 19 de la presente Resolución.

ARTICULO 28.- Será responsabilidad de la GECAL la evaluación de los proyectos que se presenten bajo esta Línea. En estos casos, cada GECAL deberá evaluar la viabilidad, pertinencia e impacto ocupacional de los proyectos que se presenten en su jurisdicción, de acuerdo con los indicadores de evaluación que oportunamente fije la D.N.P.E. y C, siguiendo los criterios que se establecen en el artículo 36 de la presente Resolución.

Para la calificación de cada proyecto se seguirán los parámetros e indicadores que oportunamente fije la D.N.P.E. y C., de acuerdo con los criterios que establece el artículo 38 de la presente Resolución.

ARTICULO 29.- Los proyectos que cuenten con un dictamen de viabilidad favorable, serán entregados por la GECAL juntamente con sus formularios de evaluación, al/a la representante de la UNIDAD DE PROGRAMAS DE EMPLEO (UPE) de la D.N.P.E. y C en la reunión de la UNIDAD DE APROBACION (UDA) del SUB-PROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO que corresponda.

ARTICULO 30.- La UPE conformará un Banco de Proyectos con los proyectos aprobados. La UPE analizará los proyectos recibidos tomando como referencia el Banco de Proyectos, pudiendo en el caso que corresponda, devolver a la GECAL a efectos de la reelaboración por parte del Organismo Responsable.

La UPE presentará los proyectos seleccionados en la UDA del mes posterior a efectos de ser considerados en dicha Unidad según los procedimientos que establece la Resolución S.E. 17/00 para el SUB PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO.

ARTICULO 31.- La aprobación de proyectos será definida mediante Resolución de la S.E., tendiendo a establecer criterios homogéneos.

Una vez firmada la Resolución de aprobación de proyectos, la GECAL será la encargada de comunicar a los Organismos Responsables el resultado de la evaluación de todos los proyectos presentados.

DE LA TRAMITACIÓN Y CONTROL DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS DE AMBAS LINEAS

ARTICULO 32.- Desde el punto de vista formal, los proyectos deberán proponer acciones encuadradas dentro de lo establecido por cada Línea del PEPL, de acuerdo con el artículo 2º de la presente Resolución, respondiendo a UNA (1) sola de las Líneas, y cumplir con los requisitos generales y particulares establecidos para las mismas.

Quedarán excluidos aquellos proyectos en los cuales los Organismos Responsables cobren una tasa o canon para su prestación.

ARTICULO 33.- Los proyectos, deberán además:

- b) Identificarse con una denominación (Nombre del Proyecto) claramente vinculada a la actividad del mismo.
- c) Comprender una duración de ejecución no inferior a TRES (3) meses ni superior a SEIS (6) meses.
- d) Establecer como fecha de inicio de los proyectos el primer día hábil del mes, considerando además que la ejecución de los mismos no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 2000, sin excepción.
- e) Ajustar el cronograma de actividades a los tiempos y procedimientos del Sub Programa, así como presentarse y ejecutarse conforme lo establece de modo específico la presente Resolución.

ARTICULO 34.- Los Organismos Responsables deberán presentar los proyectos ante la GECAL de la jurisdicción correspondiente en donde se habrá de desarrollar el proyecto, en todos los casos, por duplicado y conforme a los formularios de presentación que elabore la D.N.P.E. y C.

ARTICULO 35.- La GECAL efectuará el control formal de los proyectos, verificando que los mismos:

- a) posean la correspondiente inscripción en el REGICE de los Organismos Responsables, de acuerdo a lo estipulado en la Resolución S.E. y C.L. N° 677/99 y la Resolución S.E. N° 15/00;
- b) se adecuen a los objetivos, tiempos y cupos del Sub Programa según su Línea, incluyendo la participación por Convenio de los Organismos Responsables y Coejecutores, y la inclusión o participación del proyecto en un Plan o Programa de Desarrollo o Promoción Social;

- c) ofrezcan en el conjunto de los puntos solicitados información clara y completa, conteniendo la documentación requerida.

#### DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS

ARTICULO 36.- Para que un proyecto logre un dictamen de viabilidad favorable, debe aprobar la evaluación de todas las dimensiones de viabilidad que se describen a continuación:

- a) Viabilidad de Impacto: se evaluará la efectividad de las acciones propuestas como medio para la generación de empleo productivo de carácter privado y genuino a nivel local.
- b) Viabilidad Técnica: se evaluará la efectividad y calidad técnica de las acciones que se planean, la vinculación y aprovechamiento por parte de la población, y la capacidad de gerenciamiento y asistencia técnica de los Organismos Responsables y Coejecutores.
- c) Viabilidad Social: se evaluará que los/as beneficiarios/as directos/as correspondan a la población objetivo del Sub Programa para cada una de las Líneas.
- d) Viabilidad Económica: se evaluará la razonabilidad económica del costo total del proyecto incluyendo los conceptos a ser financiados/as por el Sub Programa.
- e) Viabilidad Financiera: se evaluará la garantía de que se cumpla el aporte económico que comprometa la contraparte, teniendo en cuenta la capacidad financiera de los Organismos Responsables y/o los cofinanciadores del proyecto.
- f) Viabilidad Institucional: se evaluará la correspondencia del Plan o Programa Nacional, Provincial o Municipal de Desarrollo o Promoción Social con relación al proyecto presentado, así como la capacidad de los Organismos Responsables para la gestión integral del o de los proyectos a su cargo y se verificarán sus antecedentes institucionales y el cumplimiento de los compromisos asumidos en los programas de empleo y capacitación desarrollados por el M.T.E. y F.R.H.

ARTICULO 37.- En función de lograr un adecuado dictamen de viabilidad de los proyectos presentados, los órganos de la S.E. a cargo de la evaluación de las distintas Líneas, podrán recabar informes aclaratorios acerca de los fundamentos de la petición, pedir otros dictámenes y asesoramiento a entidades Públicas o Privadas especializadas, Universidades, Centros de Formación Profesional y/o Colegios Profesionales, entre otros, y cualquier otra medida que considere necesaria a los efectos de verificar la pertinencia de los proyectos respecto de la incidencia productiva y la demanda laboral local.

ARTICULO 38.- Los proyectos que cuenten con un dictamen de viabilidad favorable serán calificados de acuerdo con los siguientes criterios de priorización:

- a) Impacto Productivo y Laboral: se priorizarán los proyectos de mayor impacto y menor costo, en función del resultado económico laboral de la generación y/o fortalecimiento de nuevos empleos genuinos a nivel local en el mediano o largo plazo.
- b) Nivel de pobreza: se priorizarán los proyectos localizados en zonas con alto porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.) y bajos ingresos; esto es, asociando cada proyecto con un nivel de pobreza que surge de la medición de la población con N.B.I. y por debajo de la Línea de Pobreza, de acuerdo a los niveles determinados para cada provincia.
- c) Cobertura de la Población Objetivo desocupada: periódicamente se establecerán los niveles de cobertura de la población que el Sub Programa ha fijado como meta en cada jurisdicción, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios/as directos/as de los proyectos en ejecución.
- a) Cobertura Institucional: se ponderará positivamente el carácter del Plan o Programa de Desarrollo o Promoción Social involucrado, así como el grado de cobertura técnica y cofinanciamiento que ofrezca el mismo y/o los Organismos Responsables.
- b) Selección de beneficiarios/as (sólo para la Línea A del PEPL): para aquellas localidades donde existan Oficinas de Empleo pertenecientes a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO habilitadas por la S.E., se priorizarán los proyectos que contemplen un porcentaje de beneficiarios/as mayor al VEINTINCO POR CIENTO (25%) seleccionados/as a través de la misma.

ARTICULO 39.- Una vez calificados los proyectos se establecerá un orden de los mismos según el puntaje que hayan obtenido, de acuerdo a la grilla de parámetros elaborada por la D.N.P.E. y C.

A partir de dicho orden de puntaje sólo podrán resultar aprobados aquéllos proyectos que queden incluidos en el presupuesto asignado para el pago de las ayudas económicas a las/os beneficiarias/os para cada provincia.

#### DE LA APROBACION DE PROYECTOS

ARTICULO 40.- Las Resoluciones de aprobación de proyectos para cualquiera de las Líneas, así como los Convenios con CONSORCIOS PRODUCTIVOS LOCALES, deberán establecer los objetivos de impacto del proyecto en términos de empleo genuino a generar, la fecha de inicio y de finalización del mismo, la cantidad de beneficiarios/as directos y el monto de la ayuda económica, debiéndose además establecer las acciones, recursos y competencias que habrán de garantizar los Organismos Responsables, Coejecutores y demás actores u organismos participantes. Asimismo, en dicha norma se podrán fijar criterios y procedimientos particulares de seguimiento, supervisión y evaluación de las acciones.

ARTICULO 41.- En cualquier caso, se podrá limitar la cantidad de proyectos aprobados correspondientes a un mismo Organismo Responsable, con la finalidad de facilitar la ejecución de proyectos que atiendan necesidades diversas de cada uno de los ámbitos provinciales, posibilitar la participación de distintos organismos ejecutores y lograr una más equitativa distribución de los fondos del Programa.

#### DE LAS MODIFICACIONES O BAJAS DE LOS PROYECTOS APROBADOS.

ARTICULO 42.- En aquellos casos en los que el Organismo Responsable deba realizar alguna modificación de un proyecto ya aprobado, deberá presentar en la GECAL una solicitud de modificación, en un plazo que no podrá exceder las CUARENTA Y OCHO (48) horas de haberse producido la causa que motiva dicha modificación, y de acuerdo a lo establecido en la Resolución S.E. y C.L. N° 176/99.

Para solicitar una modificación en la fecha de inicio del proyecto, deberá realizarse la presentación dentro de los primeros CINCO (5) días hábiles desde la fecha de inicio aprobada.

Toda solicitud de modificación o baja de proyectos será remitida por la GECAL a la UPE dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) horas de haber sido notificada por el Organismo Responsable.

ARTICULO 43.- Todo proyecto que no haya comenzado en la fecha prevista y no haya solicitado la postergación de su inicio de acuerdo a lo estipulado en el artículo 42 de la presente Resolución, será automáticamente dado de baja.

#### DE LAS BAJAS Y REEMPLAZOS DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS DIRECTOS/AS

ARTICULO 44.- Los Organismos Responsables deberán comunicar a la GECAL las bajas producidas entre las/os beneficiarias/os, conforme a lo establecido en la Resolución Conjunta S.E. y C.L. N° 458/98 y D.E.A. N° 452/98.

A los efectos de la presente Resolución, serán causales de baja de beneficiarias/os tener más de CUATRO (4) ausencias injustificadas en un mes; la renuncia del beneficiaria/o y, a criterio del Organismo Responsable, el bajo rendimiento injustificado. En todos los casos, las/os beneficiarias/os quedarán desvinculadas/os del Sub Programa; extinguiéndose el derecho al cobro de la ayuda económica no remunerativa.

ARTICULO 45.- En el caso de bajas de beneficiarias/os que participen en proyectos de la Línea B, los/las mismos/as podrán ser reemplazados hasta un TREINTA POR CIENTO (30%) por proyecto.

#### DEL SEGUIMIENTO Y LA SUPERVISION DE LOS PROYECTOS

ARTICULO 46.- La SUBSECRETARIA DE EMPLEO, a través de la SUBCOORDINACIÓN DE SEGUIMIENTO TÉCNICO Y FISCALIZACIÓN (SUSEFI) realizará el seguimiento y fiscalización de los proyectos, de acuerdo a lo que oportunamente se dicte mediante

Resolución. Dicho seguimiento dará lugar a informes de la SUSEFI destinados a la UPE, a fin de facilitar intervenciones correctivas en caso de deficiencias o irregularidades.

ARTICULO 47.- Dentro de los DIEZ (10) días hábiles posteriores a la finalización de los proyectos, los Organismos Responsables deberán enviar a la GECAL un informe de finalización de proyectos, bajo pena de no permitir la futura participación de los mismos en el Sub Programa. Los resultados del procesamiento serán enviados por cada GECAL a la UPE en el formato que ésta disponga.

#### DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

ARTICULO 48.- La D.N.P.E. y C. podrá llevar a cabo, a través de sus equipos técnicos, acciones de monitoreo y evaluación del impacto del Sub Programa según un cronograma a establecer, el cual se constituirá en insumo para la realización del informe final sobre los resultados cualitativos y cuantitativos del mismo y para facilitar oportunamente su rediseño.

#### DE LA AUDITORIA DEL SUB-PROGRAMA

ARTICULO 49.- En la auditoría interna del Sub-Programa intervendrá la Unidad de Auditoría Interna del M.T.E. y F.R.H. y el contralor externo estará a cargo de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN.

ARTICULO 50.- Regístrese, comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación, remítase copia autenticada al Departamento de Biblioteca y archívese”.

#### *SUBPROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO:*

“VISTO el Expediente del Registro de Mesa de Entradas del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS N° 1 2015 1027199/00; las Leyes Nros. 24.013; 25.212 y 25.233; los Decretos P.E.N. Nros. 20 de fecha 13 de diciembre de 1999 y 42 de fecha 14 de diciembre de 1999; la Resoluciones M.T.E. y F.R.H. N° 23 de fecha 30 de diciembre de 1999; la Resolución Conjunta S.E. y C.L. N° 458 y D.E.A. N° 452 de fecha 8 de julio de 1998; las Resoluciones S.E. y C.L. Nros. 176 de fecha 8 de abril de 1999 y 677 de fecha 8 de octubre de 1999; y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23/99 se crea el PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL (P.E.L.), el cual tiene por objeto implementar acciones destinadas a promover el empleo de los trabajadores desocupados.

Que resulta importante a través de los Programas de Empleo Transitorio contribuir a la prestación de servicios a la comunidad, orientados a mejorar la calidad de vida de la población, destinando acciones hacia los sectores con menores recursos.

Que en pos de alcanzar una empleabilidad genuina de la población beneficiaria directa, resulta necesario otorgar herramientas a las/os beneficiarias/as a través del desarrollo de acciones de capacitación, que faciliten su inserción en el mercado de trabajo.

Que a efectos de dar una mayor transparencia y asegurar la focalización en la selección de los/as beneficiarios/as que participen del Programa, los Organismos Responsables deberán, preferentemente, realizar dicha selección en las Oficinas de Empleo pertenecientes a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO, que existan en la localidad de ejecución de los proyectos.

Que la Ley 25.212, en su Anexo V, “Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral”, establece los compromisos de la Nación, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de diseñar e implementar políticas, planes y programas operativos que promuevan la incorporación de la mujer al trabajo e impulsar la formación profesional y técnica de las mujeres para lograr la diversificación de sus opciones profesionales y la ampliación de sus posibilidades de inserción laboral.

Que teniendo en cuenta los bajos niveles relativos de representación femenina en

los Programas de Empleo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.), resulta pertinente promover la participación de las mujeres en un programa de empleo de interés social y comunitario orientado a mejorar la calidad de vida de la población, que impulse acciones de capacitación laboral destinadas a incrementar la empleabilidad.

Que la Resolución S.E. y C.L. N° 677/99 establece la obligatoriedad de inscripción en el REGISTRO DE INSTITUCIONES DE EMPLEO Y CAPACITACION (REGICE) para todos las instituciones que participen de los Programas de Empleo y Capacitación ejecutados por la SECRETARIA DE EMPLEO (S.E.).

Que en pos de eficientar los recursos del Estado Nacional y de garantizar una mayor efectividad tanto en las acciones de capacitación como en la ejecución misma de los proyectos, es necesario coordinar con otros Programas Nacionales con incumbencia específica en la temática de algunas tipologías del Sub-Programa.

Que en función de asegurar la pertinencia de los proyectos respecto de la demanda laboral local y de las necesidades de servicios dirigidos a la población con menores recursos, es necesario convocar a distintos actores locales, regionales y nacionales a efectos de constituir una UNIDAD PROVINCIAL DEL PROGRAMA (UPP).

Que a efectos de posibilitar la participación de distintos Organismos Responsables para lograr una distribución equitativa de los fondos del Programa, la SECRETARIA DE EMPLEO podrá limitar la participación de un mismo organismo en cada presentación.

Que la Resolución S.E. y C.L. N° 176/99 establece, previa justificación, la posibilidad de solicitar UN (1) cambio en la fecha de inicio aprobada por la S.E. para el mes posterior al de su aprobación.

Que la Resolución Conjunta S.E. y C.L. N° 458/98 y D.E.A. N° 452/98 ha establecido los procedimientos relativos a las altas, bajas y modificaciones de los beneficiarios, así como también lo referente a la liquidación y pago de las ayudas económicas de los mismos.

Que por la Ley N° 25.233 se modifica el nombre del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL bajo la designación de MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.).

Que por el Decreto P.E.N. N° 20/99 se crea la SECRETARIA DE EMPLEO.

Que por el Decreto P.E.N. N° 42/99 se designa como titular de la SECRETARIA DE EMPLEO al Dr. HORACIO GUSTAVO VIQUEIRA.

Que la presente Resolución se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 143 y 150 de la Ley 24.013 y por la Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23/99.

Por ello,

EL SECRETARIO DE EMPLEO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Crear, en el marco del PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL (P.E.L.), el Sub Programa DESARROLLO COMUNITARIO, que tendrá por objeto brindar ocupación transitoria y capacitación laboral a trabajadoras/es desocupadas/os con baja calificación, preferentemente mujeres, a través de la realización de proyectos tendientes al desarrollo y promoción social.

ARTICULO 2°.- Reglamentar el Sub Programa DESARROLLO COMUNITARIO contemplando la implementación de DOS (2) Líneas de proyectos:

Línea A: proyectos que desarrollen las siguientes tipologías:

- a) Producción y distribución de servicios y bienes
- b) Atención de niños
- c) Ayuda en situación de emergencia social
- d) Reparación de material bibliográfico y didáctico
- e) Servicios de promoción sanitaria.

ARTICULO 3º.- Los proyectos podrán ser ejecutados, con carácter de Organismos Responsables, por:

- a) Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales,
- b) Organismos No Gubernamentales sin fines de lucro que posean personería jurídica debidamente acreditada y con una experiencia no menor a DOS (2) años en la promoción y desarrollo de proyectos sociales.

ARTICULO 4º.- Todos los Organismos citados en el artículo precedente, deberán inscribirse previamente en el REGISTRO DE INSTITUCIONES DE CAPACITACION Y EMPLEO (REGICE), de acuerdo a lo estipulado por la Resolución S.E. y C.L. N° 677/99, y presentar copia del FORMULARIO GENERAL DE INSCRIPCION en la GERENCIA DE EMPLEO Y CAPACITACION LABORAL (GECAL) de su jurisdicción al momento de la presentación de proyectos.

ARTICULO 5º.- Junto al Organismo Responsable de la ejecución de cada proyecto podrán participar para su financiamiento otras entidades, las cuales asumirán un compromiso como organismos cofinanciadores.

DE LAS/OS BENEFICIARIAS/OS

ARTICULO 6º.- Podrán ser beneficiarias/os del Sub Programa trabajadoras/es desocupadas/os, de baja calificación laboral, mayores de DIECIOCHO (18) años, que no se encuentren percibiendo Prestaciones Previsionales o por Seguro de Desempleo.

Sólo podrá ser beneficiaria/o del Sub Programa un/a integrante por grupo familiar, preferentemente, jefa/e de hogar.

ARTICULO 7º.- No podrán ser beneficiarios/as aquellos/as desocupados/as que por sí mismo o a través de algún miembro del grupo familiar, estén participando al mismo tiempo de algún otro Programa de Empleo y/o Capacitación del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.), o de otros Programas de Empleo provinciales o municipales.

ARTICULO 8º.- Las/os beneficiarias/os del Sub Programa:

- a) deberán cumplir con una dedicación completa de SEIS (6) horas, equivalente a CIENTO TREINTA Y DOS (132) horas mensuales.
- b) percibirán una ayuda económica no remunerativa de PESOS CIENTO SESENTA (\$160) a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS (M.T.E. y F.R.H.) del presupuesto asignado a la Jurisdicción 75, correspondiente al ejercicio fiscal 2000.

ARTICULO 9º.- Los riesgos de siniestros que pudieran acaecer a las/os beneficiarias/os del Sub Programa durante el desarrollo del proyecto, serán cubiertos por el M.T.E. y F.R.H. mediante un Seguro de Responsabilidad Civil.

ARTICULO 10.- La cobertura de salud de los/as beneficiarios/as será responsabilidad exclusiva de los Organismos Responsables.

ARTICULO 11.- La selección de las/os beneficiarias/os estará a cargo del Organismo Responsable, el que la realizará en su localidad, preferentemente a través de las oficinas públicas y/o privadas sin fines de lucro, pertenecientes a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO.

ARTICULO 12.- Los Organismos Responsables deberán solicitar a la GECAL de su jurisdicción, el listado de Oficinas de Empleo habilitadas por la S.E. a los efectos de la selección de beneficiarios/as. En los casos en que exista Oficina de Empleo en la localidad de ejecución del proyecto, el Organismo Responsable deberá seleccionar al menos un VEINTE

POR CIENTO (20%) de los/as beneficiarios/as del registro de desocupados/as de dichas oficinas.

Serán priorizados aquellos proyectos que presenten un porcentaje mayor al VEINTE POR CIENTO (20%) de beneficiarios/as elegidos del registro de desocupados/as de la Oficina de Empleo de la localidad.

ARTICULO 13- Los Organismos Responsables deberán garantizar las condiciones de salud, higiene y seguridad en las tareas desempeñadas por las/os beneficiarias/os, así como informar a los mismos acerca de los derechos y obligaciones que se desprenden de su incorporación al Sub Programa.

ARTICULO 14- Los Organismos Responsables en ningún caso podrán, para ejecutar un proyecto, reemplazar o sustituir con beneficiarias/os del Sub Programa, a trabajadoras/es que bajo cualquier modalidad de contrato de trabajo desempeñen tareas para dichos organismos.

#### DE LOS PROYECTOS

ARTICULO 15- Todos los proyectos deberán:

1. incorporar entre sus beneficiarias/os, como mínimo, a un SESENTA POR CIENTO (60%) de mujeres;
2. comprender actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, en particular, la de sectores de menores recursos;
3. presentar acciones encuadradas dentro de lo establecido para cada Línea del Sub Programa en los ANEXOS I A y I B de la presente Resolución, respondiendo a una sola de las tipologías o sub tipologías, según corresponda, de las descriptas en dichos ANEXOS y cumplir con los requisitos generales y particulares establecidos en los mismos;
4. ser presentados ante las GECAL, en todos los casos, por duplicado y conforme, según corresponda, al ANEXO II A o al ANEXO II B de la presente Resolución.
5. desarrollar sólidos componentes de capacitación laboral que incluyan un módulo de competencias básicas, según lo estipulado por la presente Resolución para cada una de las Líneas del Sub Programa;
6. adecuar el cronograma de las acciones teniendo en cuenta que el período de ejecución de los proyectos no podrá ser inferior a TRES (3) meses ni superior a SEIS (6) meses, atendiendo además a la duración propia que se estipule para cada tipología en los ANEXOS I A y I B;
7. establecer, en todos los casos, como fecha de inicio de los proyectos el primer día hábil del mes, considerando además que la ejecución de los mismos no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 2000, sin excepción;
8. ser identificados con una denominación (Nombre del Proyecto) claramente vinculada con las actividades de los mismos;
9. presentarse y ejecutarse conforme lo establecen de modo específico, para la Línea A y para la Línea B, la presente Resolución y los ANEXOS complementarios que forman parte de la misma.

Quedan excluidas de los proyectos aquellas actividades en las cuales el Organismo Responsable cobra una tasa o canon para su prestación.

ARTICULO 16.- La complementariedad con un Programa Nacional o Provincial deberá acreditarse de manera fehaciente, con la correspondiente documentación tanto en los proyectos de aquellas tipologías en las que se establece como requisito obligatorio, como en los que dicha participación es opcional.

#### DE LOS PROYECTOS DE LA LINEA A

ARTICULO 17 - Las acciones de capacitación incluidas en los proyectos encuadrados en la Línea A estarán a cargo de los Organismos Responsables de los mismos.

ARTICULO 18 - La capacitación deberá comprender el desarrollo de competencias básicas para favorecer la asimilación de los contenidos específicos de las actividades a desarrollar y para lograr una nivelación entre las/os beneficiarias/os optimizando el trabajo grupal.

ARTICULO 19.- Las acciones de capacitación estarán concebidas como parte integral del proyecto, de manera tal que las mismas se evidencien en una mejora de los servicios prestados a la comunidad a través del proyecto y en un incremento de la empleabilidad de las/os beneficiarias/os.

ARTICULO 20.- La cantidad de beneficiarios/as que participen de los proyectos de la Línea A, no deberá ser inferior a TRES (3) ni superior a TREINTA (30) por proyecto, estipulándose límites propios para algunas tipologías dentro de este rango.

#### DE LOS PROYECTOS DE LA LÍNEA B

ARTICULO 21.- Las acciones de capacitación que se desarrollen en el marco de la Línea B deberán contemplar módulos de competencias básicas, módulos de capacitación específica relacionados con las actividades que se implementen en cada proyecto comprendido en las tipologías mencionadas en el artículo 2º de la presente Resolución, y módulos de orientación laboral.

ARTICULO 22.- Los módulos de capacitación mencionados en el artículo precedente, serán suministrados por el M.T.E. y F.R.H. a través de diseños estándares flexibles, los cuales se desarrollarán exclusivamente en aula/taller.

ARTÍCULO 23.- Las acciones de capacitación serán desarrolladas por instructores que posean antecedentes demostrables en la capacitación específica que promueve el proyecto. Dichos instructores podrán ser suministrados por el M.T.E. y F.R.H. o por el Organismo Responsable o por las Instituciones descriptas en el artículo 24 de la presente Resolución.

En los dos primeros casos, los Organismos Responsables deberán proporcionar el espacio físico y los insumos necesarios para la capacitación de los/as beneficiarios/as.

El M.T.E. y F.R.H. no establece ningún vínculo contractual con el instructor a cargo de las acciones de capacitación.

ARTICULO 24 - En el caso que la capacitación se brinde a través de Organismos Públicos u Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, distintos al presentante, ambos con incumbencia en la materia del proyecto y con aptitud institucional para brindar la capacitación, el aporte del aula/taller, de los insumos necesarios para llevar adelante las acciones de capacitación, y los honorarios de los instructores, estarán a cargo de dicha Institución.

ARTICULO 25 - Los honorarios de los instructores a cargo de las acciones de capacitación que se desarrollen en el marco de la Línea B, suministrados por el M.T.E. y F.R.H. o por el Organismo Responsable, serán financiadas por el M.T.E. y F.R.H.

ARTICULO 26 - La cantidad de beneficiarias/os que participen en proyectos encuadrados en la Línea B no podrá ser inferior a DIEZ (10) ni superior a VEINTE (20) por proyecto, según lo estipulado para cada tipología.

#### DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

ARTICULO 27.- La DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS DE EMPLEO Y CAPACITACION (D.N.P.E. y C.) brindará asistencia técnica a las GECAL para la promoción del Sub Programa entre los potenciales ejecutores cuya participación se busque estimular.

ARTICULO 28.- El CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER podrá brindar a los organismos interesados en participar del Sub Programa, asistencia técnica referida a la formulación de proyectos. Asimismo, podrá dar su apoyo para la elaboración de contenidos de capacitación ligados a la perspectiva de género con relación al empleo, que formen parte de la capacitación que se brinde durante la ejecución de los proyectos.

#### DE LA TRAMITACIÓN Y CONTROL DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS

ARTICULO 29 - Los Organismos Responsables deberán presentar los proyectos hasta UN (1) mes antes de la fecha prevista para el inicio del proyecto, excepto aquellos proyectos que contemplen como fecha de inicio el 1º de marzo de 2000, losque serecibirán en cada GECAL hasta la fecha que oportunamente fije la S.E.

ARTICULO 30.- Las GECAL efectuarán el control formal de todos los proyectos, de acuerdo a lo estipulado en los ANEXOS VI A y VI B (Formulario de Control Formal) de la presente Resolución, verificando que los mismos:

- a) posean la correspondiente Inscripción en el REGICE del Organismo Responsable, de acuerdo a lo estipulado en la Resolución S.E. y C.L. N° 677/99
- b) integren, como mínimo, a un SESENTA POR CIENTO (60%) de mujeres entre sus beneficiarias/os;
- c) se adecuen a las tipologías establecidas;
- d) desarrollen las acciones de capacitación;
- e) ofrezcan información clara y completa;
- f) contengan la documentación requerida;
- g) se ajusten, en el tiempo de ejecución, a los plazos previstos para cada tipología.

#### DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS

ARTICULO 31 - Cada GECAL será responsable de la evaluación técnica de los proyectos de acuerdo al análisis de viabilidades referido en el artículo 32 de la presente Resolución, debiendo emitir en todos los casos un dictamen técnico que permita estimar o desestimar el proyecto.

ARTICULO 32.- Para que un proyecto logre un dictamen de viabilidad favorable, debe aprobar la evaluación de todas las dimensiones que se describen a continuación:

- a) Viabilidad Técnica: se evaluará la posibilidad de alcanzar el objetivo del proyecto respecto de la pertinencia y calidad técnica de las actividades a implementar y de la capacitación a desarrollar.
- b) Viabilidad Económica: se evaluará la razonabilidad del costo total del proyecto incluyendo la cantidad de beneficiarios/as a ser financiados/as por el Sub Programa y, en los casos de los proyectos de la Línea B, el costo del componente de capacitación laboral que financiará el M.T.E. y F.R.H. el cual deberá adecuarse a los estándares propuestos.
- c) Viabilidad Financiera: se evaluará la posibilidad de asumir el compromiso de aporte de la contraparte, teniendo en cuenta la capacidad financiera del Organismo Responsable y/o los cofinanciadores del proyecto.
- d) Viabilidad Institucional: se evaluará la capacidad del Organismo Responsable para la implementación del proyecto y se verificarán sus antecedentes institucionales y el cumplimiento de los compromisos asumidos en los programas de empleo y capacitación desarrollados por este Ministerio. Asimismo, se evaluará la idoneidad del perfil del instructor.
- e) Viabilidad Social: se evaluará la correspondencia entre la población objetivo del Programa y la población beneficiaria directa e indirecta del proyecto.

Asimismo, en los proyectos de la Línea B, se solicitará la opinión de los CONSEJOS DE FORMACION PROFESIONAL impulsados por este Ministerio, en las localidades en las que estén instituidos, a los efectos de verificar la pertinencia de los proyectos respecto de la demanda laboral local. Además, se evaluará la información disponible en la S.E. respecto de dicha demanda.

#### DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS

ARTICULO 33.- Los proyectos que, una vez evaluados, cuenten con un dictamen de viabilidad favorable, serán posteriormente calificados según los siguientes criterios de priorización:

- a) Nivel de pobreza: se priorizarán los proyectos localizados en zonas con alto porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.); esto es, asociando cada proyecto con un nivel de pobreza que surge de la medición de la población N.B.I., de acuerdo a SEIS (6) niveles determinados para cada provincia.
- b) Cobertura de la Población Meta del Sub Programa: periódicamente se establecerán los niveles de cobertura de la población que el Sub Programa ha fijado como meta en cada jurisdicción, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios/as de los proyectos en ejecución.
- c) Calidad y pertinencia del proyecto: se priorizarán proyectos en función de la valoración conjunta de distintos aspectos del mismo. Se considerará integralmente el proyecto, teniendo

en cuenta la calidad alcanzada por cada viabilidad a fin de determinar: 1) la eficacia de la prestación a brindar a la población beneficiaria directa e indirecta y 2) la pertinencia de la capacitación a desarrollar, la cual deberá ser acorde con los requisitos establecidos para cada una de las Líneas en los ANEXOS IA y IB de la presente Resolución.

- d) Tipologías: se ponderarán positivamente aquellas tipologías que cada UNIDAD PROVINCIAL DEL PROGRAMA (UPP) defina como prioritarias, sin superar los cupos establecidos para cada tipología.
- e) Selección de beneficiarios: para aquellas localidades donde exista Oficina de Empleo perteneciente a la RED DE OFICINAS DE EMPLEO, se priorizarán los proyectos que contemplen un porcentaje de beneficiarios/as mayor al VEINTE POR CIENTO (20%) seleccionados de la misma.
- f) Participación de un Programa Nacional: serán ponderados positivamente aquellos proyectos que sin ser obligatorio, sean presentados en el marco de un Programa Nacional con incumbencia en la materia del proyecto.

Con relación a las distintas variables de priorización, las mismas se encuentran consignadas en el ANEXO III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución, con un puntaje común a todas las provincias en los ítems a), b), c), e) y f). El ítem d) será definido por cada UPP.

ARTICULO 34 - Una vez calificados los proyectos se establecerá un orden de los mismos según el puntaje que hayan obtenido. A partir de dicho orden de puntaje resultarán aprobados aquellos proyectos que queden incluidos en el presupuesto asignado para el pago de las ayudas económicas a las/os beneficiarias/os y para los honorarios de los instructores a cargo de la capacitación, para cada provincia.

DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DEL PROGRAMA (UPP)

ARTICULO 35.- Se conformará una UPP constituida por distintos actores sociales (Organismos Nacionales y Provinciales, Sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, etcétera), la GECAL de cada jurisdicción y representantes de la S.E. del nivel central.

ARTICULO 36 - Serán funciones de la UPP:

1. asegurar la difusión del Sub Programa
2. definir prioridades de tipologías para la provincia
3. evaluar el impacto del Sub Programa en la provincia y sugerir modificaciones acordes al resultado de la evaluación.

ARTICULO 37.- La metodología de trabajo y las formas de representación de cada Organismo constitutivo de esta Unidad, serán definidas oportunamente mediante Resolución de la S.E.

ARTICULO 38 - Las UPP deberán enviar a la D.N.P.E. y C. -Unidad de Programas de Empleo- la ponderación de las tipologías, establecida de acuerdo a lo estipulado en el artículo 33 inciso d) y en el ANEXO III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución, con anterioridad a la fecha de la primera reunión de evaluación.

DEL CICLO DE APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS.

ARTICULO 39.- El procedimiento de aprobación de proyectos será definido mediante Resolución de la S.E. tomando en cuenta el conjunto de Programas de Empleo que se ejecutan desde este Ministerio, tendiendo a establecer criterios homogéneos.

ARTICULO 40.- Los proyectos con viabilidad favorable serán calificados por la GECAL de acuerdo al ANEXO III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución. Las GECAL deberán enviar la D.N.P. E. y C. -Unidad de Programas de Empleo-, vía correo electrónico, el listado de proyectos presentados, el cual estará integrado por los proyectos considerados viables y por los considerados no viables, especificándose los motivos que fundamentan los dictámenes de no viabilidad de estos últimos.

ARTICULO 41.- Se podrá limitar la cantidad de proyectos aprobados correspondientes a un mismo Organismo Responsable, con la finalidad de facilitar la ejecución de proyectos que

atiendan necesidades diversas de cada uno de los ámbitos provinciales, posibilitar la participación de distintos organismos ejecutores y lograr una más equitativa distribución de los fondos del Programa. Para ello, se deberá atender a los siguientes criterios:

1. Cantidad de proyectos en ejecución de dicho Organismo en relación con su capacidad de gestión.

2. Localización de los proyectos nuevos presentados por el Organismo en cuestión.

ARTICULO 42.- Una vez firmada la Resolución de aprobación de proyectos, la GECAL será la encargada de comunicar a los Organismos Responsables el resultado de la evaluación de todos los proyectos presentados.

DEL PAGO A LOS INSTRUCTORES A CARGO DE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA LINEA B

ARTICULO 43.- El pago de los montos que surjan de los honorarios de los instructores a cargo de la capacitación que financie el M.T.E. y F.R.H. se efectivizará por curso (cantidad de horas).

ARTICULO 44.- Los montos a pagar por costo/hora/instructor así como el procedimiento a adoptar respecto de la efectivización de dichos pagos, serán establecidos oportunamente mediante Resolución de la S.E.

DE LAS MODIFICACIONES O BAJAS DE LOS PROYECTOS APROBADOS.

ARTICULO 45.- En aquellos casos en los que el Organismo Responsable deba realizar alguna modificación de un proyecto ya aprobado, deberá presentar en la GECAL una solicitud de modificación conforme al ANEXO IV de la presente Resolución, en un plazo que no podrá exceder las CUARENTA Y OCHO (48) horas de haberse producido la causa que motiva dicha modificación, y de acuerdo a lo establecido en la Resolución S.E. y C.L. N° 176/99.

Para solicitar una modificación en la fecha de inicio del proyecto, deberá realizarse la presentación del ANEXO IV dentro de los primeros CINCO (5) días hábiles desde la fecha de inicio aprobada.

Toda solicitud de modificación o baja de proyectos será remitida por la GECAL a la D.N.P.E. y C.-Unidad de Programas de Empleo- dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) horas de haber sido notificada por el Organismo Responsable.

ARTICULO 46.- Todo proyecto que no haya comenzado en la fecha prevista y no haya solicitado la postergación de su inicio de acuerdo a lo estipulado en el artículo 45 de la presente Resolución, será automáticamente dado de baja.

DE LAS BAJAS Y REEMPLAZOS DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS DIRECTOS/AS

ARTICULO 47 - Los Organismos Responsables deberán comunicar a la GECAL las bajas producidas entre las/os beneficiarias/os, conforme a lo establecido en la Resolución Conjunta S.E. y C.L. N° 458/98 y D.E.A. N° 452/98.

A los efectos de la presente Resolución, serán causales de baja de beneficiarias/os tener más de CUATRO (4) ausencias injustificadas en un mes; la renuncia del beneficiaria/o y, a criterio del Organismo Responsable, el bajo rendimiento injustificado. En todos los casos, las/os beneficiarias/os quedarán desvinculadas/os del Sub Programa, extinguiéndose el derecho al cobro de la ayuda económica no remunerativa.

ARTICULO 48.- En el caso de bajas de beneficiarias/os de los proyectos encuadrados en la Línea A, las/os mismas/os podrán ser reemplazados hasta un TREINTA POR CIENTO (30%) por proyecto. En los casos de aquellos proyectos que estén encuadrados en la Línea B, sólo se admitirán reemplazo de, como máximo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de las/os beneficiarias/os durante los primeros SIETE (7) días del comienzo constatado de las acciones de los proyectos.

DEL SEGUIMIENTO Y LA SUPERVISIÓN DE LOS PROYECTOS

ARTICULO 49.- La S.E., a través de la SUBCOORDINACIÓN DE SEGUIMIENTO TÉCNICO Y FISCALIZACIÓN (SUSEFI) realizará el seguimiento y fiscalización de los proyectos, de acuerdo a lo que oportunamente se dicte mediante Resolución. Dicho seguimiento dará lugar a informes de la SUSEFI destinados a la D.N.P.E. y C.-Unidad de Programas de

Empleo-, a fin de facilitar intervenciones correctivas en caso de deficiencias o irregularidades.  
ARTICULO 50 - Dentro de los CINCO (5) días hábiles posteriores a la finalización de los proyectos, los Organismos Responsables deberán enviar a la GECAL un informe de finalización de proyectos de acuerdo al ANEXO V de la presente Resolución, bajo pena de no permitir la futura participación de los mismos en el Sub Programa. Los resultados del procesamiento del mencionado Anexo serán enviados por cada GECAL a la D.N.P.E. y C.- Unidad de Programas de Empleo- en el formato que ésta disponga.

#### DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

ARTICULO 51.- La D.N.P.E. y C. podrá llevar a cabo, a través de sus equipos técnicos, acciones de monitoreo y evaluación del impacto del Sub Programa según un cronograma a establecer, el cual se constituirá en insumo para la realización del informe final sobre los resultados cualitativos y cuantitativos del mismo y para facilitar oportunamente su rediseño.

#### DE LA AUDITORIA DEL PROGRAMA

ARTICULO 52.- En la auditoría interna del Programa intervendrá la Unidad de Auditoría Interna del M.T.E. y F.R.H. y el contralor externo estará a cargo de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN.

ARTICULO 53.- Regístrese, comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial, remítase copia autenticada al Departamento Biblioteca y archívese”.

## ANEXO IV: PROYECTOS TIPOLOGÍAS PÉL COMUNITARIO:

“Los proyectos, en el marco del Programa, deberán desarrollar:

- a) Un plan de capacitación laboral ajustado a los contenidos y lineamientos básicos establecidos para cada tipología del Programa.
- b) Acciones de servicios a la comunidad, acordes a la tipología en la cual se centra el proyecto y en concordancia con las competencias adquiridas por sus beneficiarias/os en la etapa de capacitación”.

### TIPOLOGIA 1 PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS Y BIENES

Se refiere a proyectos que contemplen la atención directa a población de escasos recursos, a través de la atención de comedores, el reciclado de ropa, y la reparación y reciclado de muebles. Lo producido deberá ser destinado en forma gratuita a organismos públicos o instituciones sin fines de lucro para su utilización por la población de escasos recursos.

**Cantidad de beneficiarias/os por proyecto:** 3 a 10 beneficiarias/os.

**Cantidad máxima de proyectos a aprobar<sup>1</sup>:**

20% para proyectos de Roperos Comunitarios. (Subtipología 1.2)

20 % para proyectos de Reparación y Reciclado de muebles (Subtipología 1.3).

#### *Proyectos aceptados*

- **Subtipología 1.1**  
Atención de Comedores escolares o comunitarios.
- **Subtipología 1.2**  
Ropero comunitario. Reciclado de prendas.
- **Subtipología 1.3**  
Reparación y reciclado de muebles para instituciones.

#### *Requisitos técnico-jurídicos para la presentación*

- ◊ Trayectoria previa del Organismo Responsable en actividades iguales o conexas en la localización propuesta, debidamente acreditada.
- ◊ Para los proyectos de comedores, describir normas de higiene en memoria descriptiva.
- ◊ Detallar en memoria descriptiva la modalidad de obtención de insumos.
- ◊ Si la Institución que recibe los productos no es la misma que el Organismo Responsable, deberá constar nota o documentación en la que se comprometa a recibir lo producido y distribuirlo entre la población de escasos recursos.

### Tipología 1 Contenidos Básicos de Capacitación

#### 1. Componente de lecto/escritura

- Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instructivos, catálogos, manuales, etc.).
- Redacción de comunicaciones sencillas.

#### 2. Componente de matemática básica

- Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales.
- Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales.
- Nociones básicas de geometría. Cálculo de superficies y volúmenes

### 3. Competencias específicas

- Utilización de utensilios y/o herramientas correspondientes a la actividad.
- Contenidos formativos específicos de cada subtipología:
  - Subtipología 1.1: Características nutricionales de los diversos alimentos disponibles. Selección y elaboración de los mismos.
  - Subtipología 1.2: Técnicas de reciclado: reparación de prendas; su acondicionamiento y presentación.
  - Subtipología 1.3: Técnicas diversas de reparación de muebles (reparación; lijado; pintura y/o lustrado de maderas)
- Normas de higiene.
- Seguridad en el trabajo

### 10 Gestión de recursos

- Planificación y ejecución de tareas diarias.
- Orientación para el empleo y el autoempleo

**DURACIÓN TOTAL DE LA CAPACITACIÓN:** Entre 70 y 80 horas.

## TIPOLOGIA 2 ATENCIÓN DE NIÑOS

Se refiere a proyectos que contemplen el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con niños pertenecientes a hogares de escasos recursos. Las actividades de las subtipologías 2.1 y 2.2 deberán desarrollarse en los espacios físicos destinados a tales efectos en las correspondientes instituciones. El servicio de la subtipología 2.2 faculta sólo a colaborar como asistentes de las maestras jardineras. Los proyectos centrados en la subtipología 2.3, podrán realizarse únicamente en el marco de Programas Nacionales o Provinciales que promuevan acciones de madres/padres sustitutos.

**Cantidad de beneficiarias/os por proyecto<sup>2</sup>:** La cantidad de beneficiarias/os aprobadas para proyectos que integren las Subtipologías 2.1 y 2.2 no deberá ser superior a 20 beneficiarias/os y para la Subtipología 2.3 no deberá ser superior a 10 beneficiarias/os.

#### *Proyectos aceptados*

- *Subtipología 2.1*  
Cuidado de niños en Guarderías
- *Subtipología 2.2*  
Cuidado de niños en Jardines Infantiles
- *Subtipología 2.3*  
Cuidado de niños a cargo de Madres y Padres cuidadores

#### *Requisitos técnico-jurídicos para la presentación*

- ◊ Trayectoria previa del Organismo Responsable en la realización de actividades iguales o conexas en la localización propuesta.

<sup>2</sup> Cantidad máxima de proyectos que se podrán aprobar por mes.

0 Supervisión de las actividades del proyecto por parte de personal especializado a cargo del Organismo Responsable.

## Tipología 2

### Contenidos Básicos de Capacitación

#### 1. Componente de lecto/escritura

- Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instructivos, catálogos, manuales, etc.).
- Redacción de comunicaciones sencillas.

#### 2. Componente de matemática básica

- Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales.
- Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales.
- Nociones básicas de geometría. Cálculo de superficies y volúmenes

#### 3. Competencias específicas

- Utilización de equipos, instrumentos y utensilios correspondientes al ámbito del servicio
- Nociones de puericultura
- Técnicas recreativas
- Primeros auxilios
- Normas de higiene.
- Seguridad en el trabajo

#### 4. Gestión de recursos

- Planificación y ejecución de tareas diarias.
- Orientación para el empleo y el autoempleo

**DURACIÓN TOTAL DE LA CAPACITACIÓN:** Entre 70 y 80 horas.

## TIPOLOGIA 3

### AYUDA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA SOCIAL

Se refiere a proyectos que contemplen la realización de actividades de apoyo y atención a población de escasos recursos directamente afectada por catástrofes naturales (inundaciones, incendios, terremotos, aludes, etc.).

**Cantidad de beneficiarias/os por proyecto:** La cantidad de beneficiarias/os aprobadas/os para proyectos que integren la Subtipología 3.2 no debe ser superior a 20 beneficiarias/os.

**Cantidad máxima de proyectos a aprobar<sup>3</sup>:**

20% para los proyectos de Atención y acompañamiento de personas afectadas por catástrofes. (Subtipología 3.1)

20 % para proyectos de Apoyo en Operativos sanitarios/defensa civil. (Subtipología 3.2).

*Proyectos aceptados.*

*Subtipología 3.1*

*Atención y acompañamiento integral de personas afectadas por catástrofes: incluye sólo actividades de relevamiento, distribución de bienes y, eventualmente, cuidado y traslado de personas.*

• *Subtipología 3.2*

*Acciones de apoyo en operativos de primeros auxilios sanitarios / defensa civil.*

Estos proyectos solo podrán tener una **duración de tres meses, y la capacitación es opcional.**

*Requisitos técnico/jurídicos para la presentación*

- ◊ Que se desarrolle en el ámbito de una Institución o Programa Social Nacional o Provincial especializado o destinado a tal fin, con documentación que lo acredite.
- ◊ Que cuente con supervisión de personal calificado debidamente acreditado (mano de obra de la contraparte).
- ◊ Detalle de los elementos de protección y seguridad requeridos para la realización de las tareas.

**TIPOLOGIA 4  
REPARACIÓN DE MATERIAL BIBLIOGRÁFICO Y DIDÁCTICO**

Se refiere a proyectos destinados a la recuperación de material bibliográfico y didáctico en bibliotecas e instituciones educativas de libre acceso, *únicamente*.

**Cantidad de beneficiarias/os por proyecto:** La cantidad de beneficiarias/os aprobadas/os para proyectos que integren esta tipología no será superior a 5 beneficiarias/os.

**Cantidad máxima de proyectos a aprobar<sup>4</sup>:**

20% para los proyectos de Reparación de material bibliográfico. (Subtipología 4.1)

20 % para proyectos de Reparación de material didáctico. (Subtipología 4.2).

*Proyectos aceptados*

- *Subtipología 4.1*  
Reparación de material bibliográfico
- *Subtipología 4.2*  
Reparación de material didáctico (elementos destinados a actividades educativas).

Estos proyectos sólo podrán tener una **duración de tres meses y un máximo de 5 beneficiarios/as por proyecto.**

*Requisitos técnico/jurídicos para la presentación*

- ◊ Supervisión de personal calificado debidamente acreditado (mano de obra de la contraparte).
- ◊ Acuerdo entre instituciones participantes, si el Organismo Responsable del proyecto no es el que utilizará posteriormente los bienes.

**Tipología 4  
Contenidos Básicos de Capacitación**

**1. Componente de lecto/escritura**

- Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instructivos, catálogos, manuales, etc.).
- Redacción de comunicaciones sencillas.

**2. Componente de matemática básica**

- Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales.
- Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales.
- Nociones básicas de geometría. Cálculo de superficies y volúmenes

**3. Competencias específicas**

- Técnicas específicas de la actividad:

**Subtipología 4.1: Utilización del material y herramientas propias de la actividad de reparación bibliográfica.**

Técnicas diversas de reparación (cosido; pegado; restaurado, etc.).  
Conservación y cuidado de los productos bibliográficos.

**Subtipología 4.2: Utilización del material y las herramientas de la actividad de reparación de material didáctico.**

Técnicas diversas de reparación (cosido; pegado; restaurado; etc).

- Normas de higiene.
- Seguridad en el trabajo

**4. Gestión de recursos**

- Planificación y ejecución de tareas diarias.
- Orientación laboral y para el autoempleo.

**DURACIÓN TOTAL DE LA CAPACITACIÓN:** Entre 70 y 80 horas.

## TIPOLOGIA 5 SERVICIOS DE PROMOCIÓN SANITARIA

Se refiere a proyectos en los que los/as beneficiarios/as del Subprograma desarrollen tareas de promoción de atención primaria de la salud, destinadas a la prevención de situaciones que puedan afectar las condiciones de salud de la población. Los proyectos se ejecutarán en barrios y deberán incluir visitas domiciliarias y/o colaboración con el agente sanitario de la localidad.

**Cantidad de beneficiarias/os por proyecto:** La cantidad de beneficiarias/os aprobadas/os para proyectos que integren las Subtipologías 5.1 y 5.2 no deberá ser superior a 20 beneficiarias/os y para la Subtipología 5.3 no deberá ser superior a 10 beneficiarias.

**Proyectos aceptados**

Servicios de auxiliares sanitarios para la promoción de la atención primaria de la salud materno infantil

- *Subtipología 5.1.*  
Control de embarazo y puerperio  
Promoción de la lactancia materna  
Seguimiento del desarrollo infantil y relevamiento de nacimientos.
- *Subtipología 5.2*  
Planificación familiar.
- *Subtipología 5.3*  
Prevención de enfermedades endémicas (chagas, cólera, dengue, etc).

Los proyectos sólo podrán tener una **duración de seis meses y deberán contar con una capacitación inicial de dos meses.**

**Requisitos técnico/jurídicos para la presentación**

- ◊ Que el proyecto se desarrolle en el marco de un Programa Social Nacional o Provincial más amplio o en el ámbito de una Institución especializada en la temática.
- ◊ Que ese Programa u Organismo sea el responsable de la capacitación a los/as beneficiarios/as en el marco del proyecto, acompañado de la documentación que lo acredite.
- ◊ Que las actividades y los materiales cuenten con la supervisión de personal calificado (mano de obra de la contraparte) debidamente acreditado.
- ◊ Verificación de que las actividades propuestas no se hayan realizado en la misma localización en los años 1998 o 1999.

## Tipología 5

### Contenidos Básicos de Capacitación

#### 1. Componente de lecto/escritura

- Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instructivos, catálogos, manuales, etc.).

Redacción de comunicaciones sencillas.

#### 2. Componente de matemática básica

- Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales.

Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales.

Nociones básicas de geometría. Cálculo de superficies y volúmenes

#### 3. Competencias específicas

- Comprensión y utilización del material de difusión de los temas a abordar.
- Comprensión y utilización de los formularios de relevamiento de datos.
- Conocimiento de la situación y necesidades de la población beneficiaria indirecta.

Subtipología 6.1: Conocimiento de las etapas del embarazo y el puerperio.

Conocimiento de las etapas del desarrollo infantil.

Estrategias para promover la lactancia materna.

Subtipología 6.2: Conocimiento de los principales métodos de planificación familiar.

Subtipología 6.3: Características de las principales enfermedades endémicas: chagas; cólera; dengue; etc..

Conocimiento de las principales medidas de prevención.

- Normas de higiene.

- Seguridad en el trabajo

#### 4. Gestión de recursos

- Planificación y ejecución de tareas diarias.

- Orientación para el empleo y el autoempleo

**Duración de la capacitación básica:** 70 a 80 horas.

Adicionalmente el organismo deberá presentar una profundización y ampliación de las competencias específicas que deberá incluir técnicas de comunicación y desarrollo de los contenidos temáticos particulares referidos a cada subtipología.

**Duración de la capacitación específica:** 184 horas.

**DURACIÓN TOTAL DE LA CAPACITACIÓN:** Entre 254 y 264 horas.

#### ***PEL LINEA B: PROYECTOS Y TIPOLOGIAS - Línea B***

“Los proyectos a implementarse en el marco del SUBPROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO – Línea B deberán desarrollar actividades destinadas, por un lado, a generar acciones orientadas al desarrollo comunitario de la población beneficiaria indirecta y, por otro, a capacitar a sus beneficiarias/os directas/os con el objeto de incrementar su empleabilidad

Los proyectos presentados deberán encuadrarse, de manera general, dentro de alguna de las tipologías que se destacan a continuación, debiendo centrar sus acciones, de manera particular, en alguna de las subtipologías que cada tipología admite en virtud del presente Anexo. Independientemente de las subtipologías aquí establecidas, la S.E. procederá a incorporar, por Resolución, nuevas subtipologías de proyectos que promoverán otras actividades en el marco del Subprograma”.

“Cada proyecto encuadrado en la Línea B deberá desarrollar obligatoriamente dos dimensiones, según la Tipología en la cual se encuadre:

**Tipología 1:**

Dimensión capacitación / dimensión servicios

**Tipología 2:**

Dimensión capacitación / dimensión obra;

### **Tipología 3**

Dimensión capacitación / dimensión producción”

“Cada proyecto deberá presentar simultáneamente las dos dimensiones requeridas y ajustadas a cada una de las subtipologías establecidas:

- Un plan de capacitación laboral a desarrollar con las/os beneficiarias/os que participen en los proyectos, que deberá ajustarse a los módulos standard que para cada una de ellas se acompañan en el presente Anexo
- Un plan de ejecución de actividades de servicios, obras o producción –según corresponda–

#### *“Dimensión Capacitación:*

Se desarrollarán actividades de aula taller, que integrarán contenidos teóricos y contenidos prácticos acordes a los fijados en los módulos estándar para cada subtipología y a su tiempo de duración, los cuales se estipulan en el presente Anexo.

Los módulos adicionales de capacitación de las subtipologías establecidas en el presente Anexo, serán incluidos sólo en los proyectos de 6 meses de duración.

Las acciones de capacitación deberán ser desarrolladas por un instructor poseedor del perfil profesional requerido, según consta en el módulo standard de capacitación de cada subtipología de la Línea B. Las acciones de capacitación estarán económicamente a cargo del MTEyFRH

#### *Dimensión Acciones de Empleo:*

Las acciones a desarrollar deberán ser acordes con el plan de acción presentado (servicios, obras o producción de bienes, según corresponda), con el correspondiente cronograma y determinación de metas cuantitativas a alcanzar.

El Organismo Responsable deberá garantizar la participación de un tutor idóneo que guíe y supervise a las/os beneficiarias/os durante el desarrollo de las actividades de servicios, obras o producción”.

#### **Cantidad de beneficiarias/os por proyecto:**

Los proyectos de esta Línea deberán tener, como mínimo 10 (DIEZ) y como máximo 20 (VEINTE) beneficiarias/os, de los cuales el 60% serán mujeres

#### **Duración de los proyectos:**

Los proyectos podrán tener una duración mínima de 4 (CUATRO) y una duración máxima de 6 (SEIS) meses.

## **Tipología 1 ATENCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES**

Proyectos que contemplen integralmente el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con población en situación de riesgo o vulnerabilidad.

**Cantidad de beneficiarias/os:** mínima 10 (DIEZ), máxima 20 (VEINTE)

**Duración de los proyectos:** 4 a 6 meses

#### **Requisitos técnico/jurídicos:**

- Trayectoria previa del Organismo Responsable en la realización de actividades iguales o conexas en la localización propuesta.
- Que los proyectos se desarrollen en el ámbito de una institución o Programa Social Nacional, Provincial o Municipal especializado (con documentación que así lo acredite) y cuente con supervisión de personal calificado debidamente acreditado (mano de obra de la contranarte).

## Subtipología 1.1 CUIDADO DE ANCIANOS

### BLOQUE I: NIVELACIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Lecto-escritura: comprensión de textos generales vinculados con la atención de ancianos (folletos, instructivos, formularios, etc.). Redacción de comunicaciones sencillas.</li><li>➤ Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales, aplicadas a las actividades.</li><li>➤ Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales.</li><li>➤ Comunicación: Interpretación de los mensajes orales o escritos recibidos: instrucciones, recomendaciones, etc.</li><li>Emisión de mensajes orales o escritos: aclaraciones, instrucciones, recomendaciones, etc.</li><li>➤ Presentación e higiene personal.</li></ul>	50

### BLOQUE II: CONTENIDOS ESPECÍFICOS

#### 1. ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Conocimientos básicos de las características psicosociales y físicas del grupo destinatario del servicio.</li><li>➤ Características generales del servicio de atención de ancianos. Alcance del servicio. Actividades que incluye.</li><li>➤ Desarrollo de actitudes de servicio.</li><li>➤➤ Modos de organización del servicio: Formas de planificación de las tareas.</li><li>➤ La importancia del desarrollo del grado de iniciativa y la toma de decisiones en la ejecución del servicio.</li><li>➤➤ Técnicas para la resolución de situaciones de urgencia y/o emergencia.</li><li>➤ Conocimientos sobre la correcta utilización de los recursos institucionales locales de asistencia médica y social, y de la seguridad social.</li></ul>	30

#### 2. SERVICIO DE ATENCIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Nociones de la problemática del grupo a quien se le brindará el servicio y de sus necesidades específicas de atención.</li><li>➤ Nociones sobre hábitos alimentarios. La nutrición para personas de la Tercera Edad.</li><li>➤ Servicio de atención personal: aseo, preparación de alimentos. Prevención y cuidados específicos en actividades de la vida cotidiana.</li><li>➤ Técnicas para resolver situaciones conflictivas comunes, con los destinatarios del servicio.</li><li>➤ Nociones básicas de atención de ancianos con discapacidades leves.</li><li>➤ Técnicas para el desarrollo de habilidades comunicativas, en las relaciones con el anciano, sus familiares, y con los profesionales que participan en la atención.</li><li>➤ Técnicas para la disposición en el trabajo en equipo.</li><li>➤ Normas específicas de seguridad e higiene aplicadas al desarrollo de la actividad. Riesgos. Medidas de prevención y protección.</li></ul>	50

#### 3. ASISTENCIA SOCIO RECREATIVA

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Conocimientos de actividades socio recreativas: Acompañamiento en el hogar, salidas, compras, al servicio médico de rutina y/o tratamientos de rehabilitación, gestión de trámites.</li><li>• Conocimientos básicos de la gestión de trámites comunes para los destinatarios del servicio, en los organismos locales y/o regionales.</li><li>• Técnicas de dinámica de grupo para la ocupación del tiempo libre.</li><li>• Información sobre actividades socio culturales locales dirigidas a personas de la Tercera Edad.</li></ul>	

## BLOQUE III – ORIENTACIÓN LABORAL

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las ofertas de trabajo. Información sobre Oficinas de Empleo y otras instituciones de intermediación laboral.</li> <li>• Formas de presentación de antecedentes laborales: solicitud de entrevistas personales. Estrategias de autopresentación.</li> <li>• Formas de presentación de antecedentes sobre la base de las competencias en servicios que han desarrollado las/os beneficiarias/os durante la ejecución del proyecto.</li> <li>• Estrategias orientadas a promover la iniciativa personal y el autoempleo de las/os beneficiarias/os. Planificación del emprendimiento.</li> </ul>	20

HORAS TOTALES DE CAPACITACION:

170

### “MODELO SUGERIDO DE EVALUACION DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

Integrando teoría y práctica, y dando especial relevancia a las condiciones del contexto, se buscará evaluar:

- Si los beneficiarios/as son capaces de hacer por sí mismos las actividades desarrolladas durante la capacitación.
- Si son capaces de poder explicar lo que hicieron, hacen o podrían hacer.

El enfoque buscará combinar conocimientos, comprensión, resolución de problemas, habilidades técnicas y actitudes, evaluando de este modo *elementos de competencia* y todos sus criterios de desempeño en forma simultánea.

### PERFIL DEL/LA INSTRUCTOR/A:

➤ **Nivel académico:**

Estudios terciarios en ramas de las ciencias sociales.

➤ **Experiencia profesional:**

Haberse desempeñado en actividades afines a los oficios durante 3 años, por lo menos.

➤ **Experiencia docente:**

*Haber dictado cursos para la formación de auxiliares en geriatría, en las competencias desarrolladas en el modelo standard de capacitación. No menor de 3 años.*

➤ **Otros:**

Experiencia en el desarrollo de cursos para personas con características similares a la de la población objetivo del Program”a.

### Tipología 2 REFACCION DE ESPACIOS PUBLICOS

Proyectos que, en su dimensión de obra, se lleven a cabo en organismos/instituciones públicas o en organizaciones sin fines de lucro, tales como escuelas, comedores comunitarios, guarderías, geriátricos, hospitales, centros de salud, jardines maternos, centros comunitarios barriales, etc., que atiendan necesidades de la población de escasos recursos.

Cantidad de beneficiarias/os: mínima 10 (DIEZ) máxima 20 (VEINTE)

**Duración de los proyectos:** 4 a 6 meses

**Requisitos técnico/jurídicos:**

- Plano o croquis de la localización de la obra a realizar o de la producción a implementar.
- Autorización de obra, si ésta se realiza en propiedad de terceros o en áreas descentralizadas
- Detalles constructivos con medidas de los componentes a construir (tabiques interiores, cielorrasos, revoques, aislaciones, instalaciones eléctricas, etc.)
- Plano de planta y vista actual con medidas, indicando diferencialmente las acciones a realizar.
- Plano de instalaciones existentes, identificando por separado los nuevos trazados a realizar, con medidas y especificaciones técnicas.
- Certificado médico de aptitud laboral de las/os beneficiarias/os

**Subtipología 2.1 REPARACIÓN EDILICIA DE ESPACIOS INTERIORES<sup>5</sup>**

**BLOQUE I: NIVELACIÓN**

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lectoescritura básica: Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instrucciones, catálogos, manuales básicos).</li> <li>➤ Redacción de comunicaciones sencillas.</li> <li>➤ Conocimientos de matemática básica aplicados a la actividad: Determinar y calcular perímetros aplicando las operaciones básicas.</li> <li>Determinar y calcular superficie de polígonos de tres y cuatro lados aplicando las operaciones básicas. Utilizar unidades de uso común (cm<sup>2</sup>, m<sup>2</sup>) con sus equivalencias.</li> <li>Determinar y calcular volúmenes simples, aplicando las operaciones básicas. Utilizar unidades de uso común (cm<sup>3</sup>, dm<sup>3</sup>, litro) con sus equivalencias.</li> <li>➤ Comunicación: Aspectos relacionales en el ámbito de trabajo Comunicación en el equipo de trabajo.</li> </ul>	50

**BLOQUE II: CONTENIDOS ESPECÍFICOS**

**ALBAÑILERÍA**

**1. HERRAMIENTAS, EQUIPOS, MATERIALES Y MEZCLAS MÁS USUALES**

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manejo primario de las herramientas, maquinarias, materiales y mezclas propias del perfil indicado.</li> <li>➤ Mezclado manual y mecánico</li> </ul>	10

**1. REVOQUES COMPLETOS**

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tareas de revoques en obra gruesa y terminaciones de revoques finos (a la cal).</li> <li>➤ Conocimiento y manejo de herramientas y enseres.</li> <li>➤ Cálculo y cómputo de materiales para la ejecución de las tareas.</li> </ul>	85

**2. CONTRAPISOS Y CARPETAS**

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nivelación de contrapisos y carpetas, determinación de espesores mínimos.</li> <li>➤ Ejecución de mezclas, colocaciones y terminaciones aptas de acuerdo a las reglas del buen arte.</li> </ul>	

<sup>5</sup>En tanto la subtipología debe ser desarrollada mediante dos de las tres especialidades aquí presentadas, el módulo de ALBAÑILERÍA puede ser acompañado por el módulo de PINTURA o por el módulo de ELECTRICIDAD.

➤ Determinación de las cantidades de materiales e insumos para la realización de las tareas por jornadas o por unidad de medida.	28
--	----

### 3. SEGURIDAD E HIGIENE

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Leyes de H. y S. 19.587, 24.557, decretos 911/96, 231/96, 491/97, 51/97, 43/97, etc.</li> <li>➤ Accidentes más comunes en la actividad. Como prevenirlos. Seguridad contra incendios, cuadrillas, matafuegos, etc.</li> <li>➤ Elementos de protección personal y de protección colectiva.</li> <li>➤ Primeros auxilios.</li> </ul>	20

## PINTURA<sup>6</sup> (optativo)

### 1. MAQUINAS, EQUIPOS, HERRAMIENTAS, MATERIALES, PINTURAS Y REVESTIMIENTOS. COLORIMETRÍA

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manejo primario de las máquinas, equipos, herramientas, materiales, mezclas, pinturas, barnices, etc. propios de la especialidad.</li> <li>➤ Preparación de superficies con elementos manuales o automáticos.</li> <li>➤ Mezclado y aplicación de pinturas en forma manual o automática. Reconocer los ambientes en los planos, forma de tratamiento superficial y forma de pintar y tipo de pintura a utilizar.</li> <li>➤ Distinguir los elementos y herramientas necesarias.</li> <li>➤ Reconocer colores primarios o fundamentales, mezcla y obtención de colores complementarios o espectrales, obtención de colores alternativos. Combinación y contraste de los colores. Uso de los mismos en función de iluminación. Colores cálidos y fríos.</li> <li>➤ Práctica preparando mezclas de colores y observación con distintos tipos de iluminación e intensidad lumínica, ejemplos de uso de colores en distintos tipos de ambientes en función de su uso y aplicados a la temática del curso.</li> <li>➤ Mediante los conocimientos impartidos y con la utilización de los manuales de los fabricantes de pinturas y el plano correspondiente, calcular las cantidades de materiales y pintura necesarios.</li> </ul>	30

### 2. PINTURA PARA MUROS Y CIELORRASOS. PREPARACIÓN Y APLICACIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Preparación</b> Verificar estado superficial, limpieza, sequedad, aplomado, nivelado, escuadrado. Acondicionar superficies, lavar, rasquetear, imprimir, plastecer, lijar. . Computar materiales Verificar estado superficial, limpieza y sequedad.</li> <li>➤ <b>Aplicación</b> Acondicionar superficies para aplicar la pintura lavar o limpiar. Preparar las pintura mezclando los componentes. Preparar la pintura dándole el color solicitado y preparar las muestras necesarias. Pintar superficies con los materiales requeridos.</li> </ul>	

<sup>6</sup> En el caso de que el proyecto de obra a realizar así lo requiriera, el módulo de PINTURA puede ser reemplazado

<p>Verificar textura y rugosidad superficial.</p> <p>Lijar y repintar tantas veces como sea necesario para obtener la rugosidad adecuada.</p> <p>Computar materiales</p>	48
--	----

### 3. PINTURA DE SUPERFICIES METALICAS. PREPARACIÓN Y APLICACION

Contenidos	Horas totales
<p>&gt; Preparación</p> <p>Verificar estado superficial, limpieza, sequedad, corrosión, rectitud, etc. Acondicionar superficies, lavar, rasquetear, des-abollar, imprimir, plastecer, lijar. Computar materiales.</p> <p>&gt; Aplicación:</p> <p>Verificar estado superficial, limpieza y sequedad y corrosión.</p> <p>Acondicionar superficies para aplicar la pintura, lavar o limpiar.</p> <p>Preparar las pinturas antióxido o inhibidoras de óxidos, mezclando los componentes. Pintar la superficie con la pintura antióxido cubriendo en forma uniforme y pareja la superficie.</p> <p>Preparar las pinturas de terminación mezclando los componentes.</p> <p>Preparar las pinturas de terminación dándoles el color solicitado y preparar las muestras necesarias.</p> <p>Pintar superficies con los materiales requeridos.</p> <p>Verificar textura y rugosidad superficial.</p> <p>Lijar y repintar tantas veces como sea necesario para obtener la rugosidad adecuada</p> <p>Computar materiales</p>	24

### 4. PINTURA SOBRE SUPERFICIES DE MADERA. PREPARACIÓN Y APLICACIÓN.

Contenidos	Horas totales
<p>&gt; Preparación</p> <p>Verificar estado superficial, limpieza, sequedad, fallas de la madera, poros, nudos, rectitud, etc.</p> <p>Acondicionar superficies, lavar, rasquetear, sellar, imprimir, plastecer, lijar.</p> <p>Computar materiales.</p> <p>&gt; Aplicación:</p> <p>Verificar estado superficial, limpieza y sequedad.</p> <p>Acondicionar superficies para aplicar la pintura lavar o limpiar.</p> <p>Preparar las pinturas, barnices o barnicetas a fin de obtener una consistencia homogénea.</p> <p>En los casos en que se utilizan pinturas con tonalidad, preparar las pinturas de terminación dándoles el color solicitado y preparar las muestras necesarias.</p> <p>Pintar la superficie con pintura, barniz o barniceta cubriendo en forma uniforme y pareja la superficie.</p> <p>Verificar textura y rugosidad superficial.</p> <p>Lijar y repintar tantas veces como sea necesario para obtener la rugosidad adecuada.</p> <p>Computar materiales</p>	24

### 4. SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Contenidos	Horas totales
<p>&gt; Leyes de H. y S. 19.587, 24.557, decretos 911/96, 231/96, 491/97, 51/97, 43/97, etc.</p> <p>Accidentes más comunes en la actividad. Como prevenirlos.</p> <p>&gt; Seguridad contra incendios, cuadrillas, matafuegos, etc.</p> <p>&gt; Elementos de protección personal y de protección colectiva.</p> <p>&gt; Primeros auxilios.</p>	16

## INSTALACIONES ELÉCTRICAS, TELEFONÍA Y TV<sup>7</sup> (optativo)

### 1. MATERIALES Y HERRAMIENTAS, MAQUINAS Y EQUIPOS

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manejo primario de las herramientas, equipos y materiales propios de la especialidad.</li> </ul> <p>Conocer las cañerías, cables, artefactos de iluminación, protecciones, medidores, elementos para líneas de TV, teléfono y de baja tensión.</p>	30

### 2. INSTALACIONES DE CAÑERÍAS EN SERVICIOS INTERNOS DE ELECTRICIDAD

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Colocar las tuberías, piezas y accesorios con utilización de las herramientas correspondientes, en la instalaciones de electricidad.</li> <li>➤ Ejecutar uniones roscadas, canaletas, fijaciones.</li> </ul>	60

### 3. ARTEFACTOS DE ELECTRICIDAD

Contenidos	Horas totales
<p>Colocar artefactos eléctricos de iluminación y protección. Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los distintos artefactos</li> <li>• Identificar y reunir los elementos para el conexionado</li> <li>• Preparar las herramientas y materiales para ejecución de las tareas de conexión.</li> <li>• Presentar los artefactos a instalar</li> <li>• Colocar en forma definitiva los artefactos, verificando posteriormente su correcto funcionamiento</li> </ul>	40

### 4. SEGURIDAD E HIGIENE LABORAL

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Leyes de H. y S. 19.587, 24.557, decretos 911/96, 231/96, 491/97, 51/97, 43/97, etc.</li> <li>➤ Accidentes más comunes en la actividad. Como prevenirlos.</li> <li>➤ Seguridad contra incendios, cuadrillas, matafuegos, etc.</li> <li>➤ Elementos de protección personal y de protección colectiva.</li> <li>➤ Primeros auxilios.</li> </ul>	15

### BLOQUE III: ORIENTACIÓN LABORAL

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análisis de las ofertas de trabajo. Información sobre Oficinas de Empleo y otras instituciones de intermediación laboral.</li> <li>➤ Formas de presentación de antecedentes laborales: solicitud de entrevistas personales. Estrategias de autopresentación.</li> <li>➤ Formas de presentación de antecedentes sobre la base de las competencias en servicios que han desarrollado las/os beneficiarias/os durante la ejecución del proyecto.</li> <li>➤ Estrategias orientadas a promover la iniciativa personal y el autoempleo de las/os beneficiarias/os. Planificación del emprendimiento.</li> </ul>	20

<sup>7</sup> En el supuesto de responder a las necesidades de la obra, este módulo puede reemplazar al módulo

**“MODELO SUGERIDO DE EVALUACION  
DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS**

Integrando teoría y práctica, y dando especial relevancia a las condiciones del contexto, se buscará evaluar:

- Si los beneficiarios/as son capaces de hacer por sí mismos las actividades desarrolladas durante la capacitación.
- Si son capaces de poder explicar lo que hicieron, hacen o podrían hacer.

El enfoque buscará combinar conocimientos, comprensión, resolución de problemas, habilidades técnicas y actitudes, evaluando de este modo *elementos de competencia* y todos sus criterios de desempeño en forma simultánea.

**PERFIL DEL/LA INSTRUCTOR/A:**

- Nivel académico:

Maestro mayor de obras

- Experiencia profesional:

Haberse desempeñado en actividades afines a los oficios durante  
3 años, por lo menos.

- Experiencia docente:

Haber dictado cursos para la formación de auxiliares en construcción, en las especialidades desarrolladas en el modelo standard de capacitación. No menor de 3 años.

- Otros:

Experiencia en el desarrollo de cursos para personas con características similares a la de la población objetivo del Programa”.

### Tipología 3 PRODUCCIÓN DE BIENES DESTINADOS AL CONSUMO DE INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Proyectos que destinen lo producido a organismos/instituciones públicas o a organizaciones sin fines de lucro, tales como escuelas, comedores comunitarios, guarderías, geriátricos, hospitales, centros de salud, jardines maternos, centros comunitarios barriales, etc., que atiendan necesidades de la población de escasos recursos.

Cantidad de beneficiarias/os: mínima 10 (DIEZ), máxima 20 (VEINTE)

Duración de los proyectos: 4 a 6 meses

Requisitos técnico/jurídicos:

- Plano o croquis de la localización donde se realizará la producción de bienes en el marco del proyecto.
- Autorización correspondiente, si la producción de bienes se realiza en propiedad de terceros o en áreas descentralizadas.
- Manifestación expresa de las instituciones beneficiarias, respecto de la aceptación de lo producido.
- Descripción y cuantificación de equipamiento para la producción de bienes (equipos de control; equipos de frío; equipos de trabajo mecánico; equipos de higiene; equipos de transporte; equipos de ventilación; elementos de seguridad), y de la infraestructura donde se desarrollará

#### Subtipología 3.1 ELABORACIÓN DE PRODUCTOS DE PANADERÍA Y CONFITERÍA

##### BLOQUE I: NIVELACIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lectoescritura básica: Comprensión de textos generales vinculados con las actividades (folletos, instrucciones, catálogos, manuales básicos). Redacción de comunicaciones sencillas.</li> <li>➤ Conocimientos de matemática básica aplicados a la actividad: Operaciones aritméticas básicas con números enteros y decimales. Sistemas de pesos y medidas. Cálculos elementales. Nociones básicas de geometría. Cálculo de superficies y volúmenes.</li> <li>➤ Comunicación. Relaciones interpersonales en el ámbito de trabajo. Comunicación con los integrantes del equipo de trabajo.</li> </ul>	50

##### BLOQUE II: CONTENIDOS ESPECÍFICOS

###### 1. EL AMBITO DE TRABAJO

Contenidos	Horas totales
<p>Establecimientos elaboradores de pan, facturas y productos de confitería: características, diferentes tipos de servicios y modalidades, normativas vigentes para el sector, características y funciones de las diferentes áreas de trabajo o sectores, etc.</p> <p>- Área de producción: la cuadra y el sector de pastelería</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Sus funciones y normas:</i> funciones del área, formas de organización del trabajo. Normativa vigente que regula al área de producción de alimentos. Normas de higiene y seguridad: definición, importancia, generalidades y alcance.</li> <li>➤ <i>Las instalaciones:</i> características y funciones: mobiliario; suministros de energía, y agua potable; sistemas de ventilación; servicios sanitarios. Normas de seguridad e higiene que debe cumplir el ámbito de trabajo; simbología y terminología más frecuentemente utilizada en la cocina. Limpieza, desinfección y esterilización. Formas de control de plagas.</li> <li>➤ <i>El equipamiento:</i> de control, de refrigeración, de transporte, de manejo, de cocción, de higiene, de ventilación, de registro y seguridad; utensilios y herramientas. Elementos y artículos de limpieza, tipos y formas de uso.</li> <li>➤ <i>El personal:</i> formas de prevenir accidentes, tipo de vestimenta y calzado. Primeros auxilios ante los accidentes mas comunes en la cuadra (quemaduras, cortes, golpes, etc.).</li> </ul>	25

## 2. MANEJO Y ALMACENAMIENTO DE ALIMENTOS

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los alimentos: concepto, clasificación por su origen, los alimentos que se utilizan en la fabricación de pan, facturas y productos de confitería. Características principales de cada uno</li> <li>✓ Diferentes tipos de harinas, lácteos, huevos, frutas, levaduras, dulces, azúcares, colorantes, esencias, chocolates, etc.; características organolépticas, diferentes formas de presentación, especificaciones, peso bruto, peso neto, equivalencias y reemplazos.</li> <li>✓ Higiene de los alimentos: generalidades, bacterias, contaminación, intoxicación alimentaria, formas de prevención. Reglas para el manejo higiénico de los alimentos.</li> <li>✓ Alimentos no aptos para el consumo: alteración, adulteración, falsificación y contaminación.</li> <li>✓ Recepción de alimentos: particularidades, vías de acceso, instrumentos de control y acarreo, higiene, control de temperatura y peso, empaque, rotulados, etc.</li> <li>✓ Almacenamiento: áreas, particularidades, consideraciones para el almacenamiento de insumos, herramientas y utensilios: estiba, fraccionado (envasado y etiquetado, etc.) rotación de mercaderías, ventilación, espacio, humedad, fechas de vencimiento, higiene etc.</li> <li>✓ Conservación: técnicas de refrigeración y congelado. Equipos de frío: heladeras, freezers, cámaras, etc. Forma de registro: tablas, planillas, etc. para control y registro de mercadería.</li> </ul>	35

## 3. PAN. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Operaciones preliminares al proceso de elaboración: orden secuencial de tareas a realizar: control de temperatura del horno, control y encendido de equipos, selección y peso de materias primas, cernido de harinas, etc.</li> <li>✓ Definir los procesos a realizar en la elaboración de diferentes productos: mezclar, batir, amasar, sobar, armar, picar, brillar, estibar, levar, fermentar, pincelar, etc.</li> <li>✓ Elaborar productos de panadería: tiempos de amasado, sobado, levado y cocción, formas de cortar, armar, estibar, hornear, terminar, etc., los siguientes productos:</li> <li>✓ Pan francés: baguettes, mignones, flautas, etc.</li> <li>✓ Pan de viena: pibetes, pan para hamburguesa, panchos, chips.</li> <li>✓ Otros tipos de pan: integrales, lactal, saborizados, árabe, maíz, de campo, figazas, rosetas, etc.</li> <li>✓ Prepizzas y pizzetas de cebolla y tomate</li> <li>✓ Galletas marineras, grisines y bizcochos.</li> </ul>	65

## FACTURAS Y PRODUCTOS DE CONFITERÍA<sup>8</sup>. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Operaciones preliminares al proceso de elaboración: orden secuencial de tareas a realizar: encendido del horno, control de temperaturas, selección, peso y fraccionamiento de materias primas, preparación de moldes, alistamiento de herramientas y utensilios, etc.</li> <li>✓ Recetario: características generales, sus componentes (ingredientes e instrucciones de elaboración), Interpretación. Sugerencias y secretos para la innovación.</li> <li>✓ Productos de confitería, proceso de elaboración: batir, mezclar, armar, puntos de cocción, uso de diferentes tipos de mangas, picos, cortantes, etc.</li> <li>✓ Facturas de grasa, manteca y vienas: (amasado, levado y cocción) particularidades en su elaboración y decoración.</li> <li>✓ Bizcochuelos, tortas, piononos. Diferencias y proceso de elaboración. (batido, moldeado, homeado)</li> <li>✓ Tartas de frutas, de ricota, pastaflora, pastel de manzana: diferencias y proceso de elaboración (amasado, moldeado, relleno, homeado, decorado)</li> <li>✓ Masa bomba o pasta choux: particularidades en su elaboración y relleno ( batido, cocción,</li> </ul>	

<sup>8</sup> Este módulo será adicional, y su implementación estará relacionada con las necesidades del plan productivo

Art. 14º. - Derógase la Resolución M.T. y S.S. Nº 263/98.

Art. 15º. - De forma.

## TRABAJO - PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS III REGLAMENTACION

RESOLUCION 124199 (S.E. y C.L.)<sup>10</sup>

Art. 1º - Aprobar la distribución por provincia de los recursos presupuestarios asignados al Programa por Resolución M.T. y S.S. Nº 136199, según se detalla en el Anexo VII.

Art. 2º - Reglamentar el Programa Servicios Comunitarios III contemplando la implementación de dos Líneas de proyectos. Por una parte, se promoverán proyectos que realicen actividades de servicios de desarrollo y promoción social (Línea A). Por otra parte, en carácter de experiencia piloto, se impulsarán proyectos que contemplen actividades no tradicionales para mujeres, las cuales deberán poseer sólidos componentes de capacitación laboral acordes con los oficios a desempeñar en los proyectos que se implementen (Línea B). Los proyectos deberán presentarse y ejecutarse conforme lo establecen de modo específico, para la Línea A y para la Línea B, la presente Resolución y los Anexos complementarios que forman parte de la misma, según se detalla:

Anexo IA: Línea A: Tipología de proyectos de Promoción y Desarrollo Comunitario.

Anexo IB: Línea B: Tipología de proyectos que impliquen la realización Actividades No Tradicionales para Mujeres.

Anexo II: Formularios y guías de presentación de proyectos encuadrados en la Línea A y en la Línea B.

Anexo III: Grilla de priorización de proyectos.

Anexo IV- Solicitud de bajas y modificaciones de proyectos.

Anexo V. Informe de finalización del proyecto.

Anexo VI: Registro del Curso para la ejecución de proyectos encuadrados en la Línea B.

Anexo VII: Presupuesto. De los objetivos generales Del Programa.

Art. 3º. El Programa brindará ocupación transitoria y capacitación a trabajadores/as desocupados/as con baja calificación, preferentemente mujeres, promoviendo la realización de proyectos tendientes al desarrollo y promoción social.

### De los proyectos

Art. 4º- El Programa promoverá proyectos que podrán encuadrarse en alguna de las DOS (2) líneas de acción mencionadas en el artículo 22, relativas a las siguientes actividades:

Línea A: Proyectos que ejecuten actividades de servicios de desarrollo y promoción social, con componentes de capacitación acordes con las tipologías propuestas en los mismos.

Línea B: Proyectos que contemplen actividades no tradicionales para mujeres, con sólidos componentes de capacitación laboral acordes a los oficios a desempeñar en cada uno de los proyectos, los cuales deberán estar vinculados con el mejoramiento edilicio de espacios públicos.

<sup>10</sup> Ver D.T., 1999-A, 894. Nota: Esta Resolución se publica sin Anexos. La documentación no publicada puede ser

Las acciones de capacitación incluidas en los proyectos encuadrados en la Línea A estarán a cargo de los Organismos Responsables de los mismos. Las acciones de capacitación laboral incluidas en los proyectos encuadrados en la Línea B, serán financiados con los recursos dispuestos para tal fin por la Resolución M.T. y S.S. N° 136/99.

**Art. 5°** - Los proyectos encuadrados en las Líneas A y B deberán responder a los siguientes requisitos:

- a) comprender actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, en particular, la de sectores de menores recursos;
- b) presentar acciones encuadradas dentro de lo establecido en los Anexos IA y IB de la presente Resolución;
- c) responder a una sola tipología de las descriptas en dichos Anexos y cumplir con los requisitos generales y particulares establecidos en los mismos;
- d) incorporar, como mínimo, a un noventa por ciento (90%) de beneficiarias mujeres;
- e) incluir componentes de capacitación vinculados con el desarrollo de las tareas a realizarse, a los fines del mejoramiento de las capacidades y habilidades de los/as beneficiarios/as directos/as del programa y del incremento de su empleabilidad;
- f) determinar la duración total de la capacitación respetando los porcentajes mínimos y máximos establecidos para cada tipología, según lo estipulado en los Anexos IA y IB de la presente Resolución.
- g) adecuar el cronograma de las acciones a realizar teniendo en cuenta que el período de ejecución de los proyectos no podrá ser inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses;
- h) establecer en todos los casos como fecha de inicio de los proyectos el primer día hábil del mes, considerando además que la ejecución de los mismos no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 1999, sin excepción.

En cuanto a la modalidad de ejecución, los proyectos podrán ser complementarios de un Programa Nacional o Provincial en ejecución, en cuyo caso deberán acreditar esta participación de manera fehaciente, con la correspondiente documentación.

Quedan excluidas de los proyectos aquellas actividades en las cuales el organismo Responsable cobra una tasa o canon para su prestación.

**Art. 6°** - Para los proyectos encuadrados en las tipologías 1, 2 y 3 de la Línea A, se podrá solicitar la continuidad del servicio ejecutado anteriormente en el marco de este Programa. Junto a la nueva presentación que se realice, el Organismo Responsable deberá adjuntar informe que permita evaluar la real necesidad de continuar con las actividades propuestas. Asimismo, será condición para aprobar esta solicitud, contar con una evaluación favorable de la ejecución del proyecto emitida por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de dicha jurisdicción.

**Art. 7°** - Los proyectos encuadrados en la Línea B, además de adecuarse a los requisitos consignados en el artículo 511 precedente, deberán cumplir con los contenidos Normativos mínimos que serán establecidos por la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (D.N.P.E. y C.). El Organismo Responsable y el Organismo Capacitador que intervienen en un mismo proyecto serán mancomunada y solidariamente responsables frente al M.T. y S.S. por el cumplimiento de las obligaciones que por este Reglamento asumen, sin perjuicio de los acuerdos que entre sí hubieran pactado.

#### De los organismos ejecutores

**Art. 8°** - Los proyectos podrán ser ejecutados, con carácter de Organismos Responsables, por:

- a) Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales,

<ul style="list-style-type: none"> <li>homeado, relleno)</li> <li>➤ Esencias y colorantes: proporciones. Su aplicación en diferentes productos.</li> <li>➤ Cremas básicas: chantilly, pastelera, moka, de manteca, de chocolate, etc., características, su aplicación en distintos productos.</li> <li>➤ Baños de repostería: glacé, fondant, mazapán, de chocolate, pasta de goma, etc. características y aplicación en diferentes productos.</li> <li>➤ Merengues, diferentes formas, batido, cocción.</li> <li>➤ Masas finas: con crema pastelera, con frutas, crema chantilly, crema moka, crema de chocolate, dulces, etc. (elaboración de diferentes pastas y masas, cocción, relleno, decoración y conservación en frío).</li> <li>➤ Masas secas: elaboración de masas con diferentes sabores. Alfajores.</li> <li>➤ Presentación y envasado</li> </ul>	100
--	-----

### ORIENTACIÓN LABORAL

Contenidos	Horas totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análisis de las ofertas de trabajo. Información sobre Oficinas de Empleo y otras instituciones de intermediación laboral.</li> <li>➤ Formas de presentación de antecedentes laborales: solicitud de entrevistas personales. Estrategias de autopresentación.</li> <li>➤ Formas de presentación de antecedentes sobre la base de las competencias en servicios que han desarrollado las/os beneficiarias/os durante la ejecución del proyecto.</li> <li>➤ Estrategias orientadas a promover la iniciativa personal y el autoempleo de las/os beneficiarias/os. Planificación del emprendimiento.</li> </ul>	20

HORAS TOTALES DE CAPACITACION:	200/300
--------------------------------	---------

### “MODELO SUGERIDO DE EVALUACION DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

Integrando teoría y práctica, y dando especial relevancia a las condiciones del contexto, se buscará evaluar:

- Si los beneficiarios/as son capaces de hacer por sí mismos las actividades desarrolladas durante la capacitación.
- Si son capaces de poder explicar lo que hicieron, hacen o podrían hacer.

El enfoque buscará combinar conocimientos, comprensión, resolución de problemas, habilidades técnicas y actitudes, evaluando de este modo *elementos de competencia* y todos sus criterios de desempeño en forma simultánea.

### PERFIL DEL/LA INSTRUCTOR/A:

- Nivel académico:

**Secundario completo**

- Experiencia profesional:

Haberse desempeñado como maestro panadero y confitero durante 5 años, por lo menos.

- Experiencia docente:

Haber dictado cursos para la formación de ayudantes de panadería y confitería. No menor de 3 años.

- Otros:

Experiencia en el desarrollo de cursos para personas con características similares a la de la población objetivo del Programa.

**ANEXO V: PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS III - CREACION -  
ASIGNACION DE RECURSOS  
RESOLUCION 13G/99 (M.T. Y S-S.)<sup>2</sup>**

**Art. 1º** - Crear el Programa Servicios Comunitarios III, el que se desarrollará conforme a lo establecido en la presente Resolución y sus disposiciones reglamentarias.

**Art. 2º** - Asignar al mencionado Programa la suma de pesos treinta y un millones (\$ 31.000.000) del presupuesto asignado a la jurisdicción 75, correspondiente al ejercicio fiscal 1999. El monto indicado será imputado presupuestariamente a la partida NI' 514 'Ayudas Sociales a Personas' del sub-programa 16-01 'Acciones de Empleo', Fuente de Financiamiento 14 'Transferencias Internas'.

**Art. 3º** - El Programa brindará ocupación transitoria a trabajad0res las desocupados las con baja calificación, promoviendo la realización de proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social. Los proyectos deberán incorporar como mínimo a un noventa por ciento (90" 1o) de beneficiarias mujeres.

**Art. 4º** - Podrán ser beneficiarios las del Programa trabajad0res/as desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de dieciocho (18) años, que no Fe encuentren percibiendo prestaciones provisionales o por Seguro de Desempleo ni estén participan- do de ningún otro Programa de Empleo y/o Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, u otros Programas de Empleo provinciales o municipales.

**Art. 5º** - Los proyectos podrán ser ejecutados, con carácter de Organismo Responsable, por Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales y Organismos No Gubernamentales sin fines de lucro, con personería jurídica debidamente acreditada.

**Art. 6º** - El periodo de ejecución de los proyectos no será inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses.

**Art. 7º** - Los/as beneficiarios/as de los proyectos deberán cumplir con una dedicación parcial de cuatro (4) horas diarias, equivalente a ochenta y ocho (88) horas mensuales. Los/las beneficiarios/as de los proyectos de las tipologías tradicionales percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa de pesos ciento sesenta (160), y los/as beneficiarios/as de los proyectos que realicen actividades no tradicionales para mujeres, percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa de pesos doscientos (\$200), a cargo del presupuesto mencionado en el artículo 2º.

**Art. 8º** - De los fondos asignados en el artículo 2º destinará hasta la suma de pesos un millón (\$ 1.000.000) para financiar acciones de capacitación dirigidas a beneficiarios/las directos/as de proyectos que desarrollen actividades no tradicionalmente femeninas.

**Art. 9º** - El Programa prevé la contratación, a través del M.T. y S.S., de un Seguro de Responsabilidad Civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieran acaecer a los/as beneficiarios las durante el desarrollo del proyecto.

**Art. 10º** - La cobertura de salud de los/as beneficiarios/las será responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Provinciales.

**Art. 11º** - Se deberán constituir Unidades de Aplicación Provincial (UAP) del Programa, las que estarán conformadas por el/la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral, un/a representante del Gobierno Provincial, un/a representante de los Municipios de la Provincia, un/a representante del Consejo Nacional de la Mujer y eventualmente un/a representante de la Secretaría de Empleo y Capacitación. Dichas Unidades tendrán a su cargo el análisis de los proyectos, con dictamen de viabilidad favorable, para su aprobación.

**Art. 12º** - La Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral será responsable de la reglamentación general del Programa. Asimismo, tendrá a su cargo el monitoreo del mismo, observando especialmente aquellas acciones, de capacitación y empleo vinculadas a la realización de proyectos que comprenden actividades no tradicionalmente ejecutadas por mujeres.

**Art. 13º** - La Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral a través de la Sub coordinación re Seguimiento Técnico y Fiscalización (SUSEFI), de acuerdo a lo establecido por Resolución M.T. y S.S. NI' 48"8, realizará el seguimiento y fiscalización de las acciones llevadas a cabo en virtud del mencionado Programa.

- b) Organismos No Gubernamentales sin fines de lucro que posean personería jurídica debida 'mente acreditada y con una experiencia no menor a dos (2) años en la promoción y desarrollo de proyectos sociales.

En el caso específico de los Proyectos encuadrados en la Línea B, los Organismos Responsables deberán asociarse, a los efectos de la capacitación de los/las beneficiarios/as, con actores de la capacitación laboral públicos o privados. Si el Organismo Responsable posee antecedentes en capacitación, y cuenta con la infraestructura necesaria para brindarla, puede abstenerse de asociarse con otro actor de la capacitación público o privado, haciéndose cargo de brindar por sí la capacitación a los/as beneficiarios/as.

**Art. 9º:**- Junto al Organismo Responsable de la ejecución de cada proyecto correspondiente a cualquiera de las líneas de acción, podrán participar para su financiamiento otras entidades, las cuales asumirán un compromiso como organismos cofinanciadores.

#### **De los/as beneficiarios/as**

**Art. 10º** - Podrán ser beneficiarios/as del programa trabajadores desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de dieciocho (18) años, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo; y que no estén participando de ningún otro Programa de Empleo y/o Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni en otros Programas de Empleo provinciales o municipales.

**Art. 11º** - La cantidad de beneficiarios/as que participen de los proyectos de la Línea A, no deberá ser inferior a tres (3) ni superior a treinta (30) por proyecto. La cantidad de beneficiarios/as que participen en proyectos encuadrados en la Línea B no podrá ser inferior a diez (10) ni superior a veinte (20) por proyecto.

**Art. 12º** - Los Organismos Responsables en ningún caso podrán, para ejecutar un proyecto, reemplazar o sustituir con beneficiarios del Programa a trabajadores/as que bajo cualquier modalidad de contrato desempeñen tareas para dichos organismos.

**Art. 13º** - Los/as beneficiarios/as deberán cumplir con una dedicación parcial de cuatro (4) horas diarias, equivalente a ochenta y ocho (88) horas mensuales.

**Art. 14º** - Los/las beneficiarios/as del Programa percibirán una ayuda económica - remunerativa a cargo del presupuesto asignado a la jurisdicción 75, Sub-programa 16.01 correspondiente al ejercicio fiscal 1999, según los siguientes montos:

- a) Los/las beneficiarios/as de proyectos encuadrados en la Línea A percibirán un monto mensual de pesos ciento sesenta (\$ 160).
- b) Los/las beneficiarios/as de los proyectos encuadrados en la Línea B, percibirán un monto mensual de pesos doscientos (\$ 200).

**Art. 15º** - El Programa prevé la contratación, a través del M-T. y S.S., de un Seguro de Responsabilidad Civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieran acaecer a los/as beneficiarios/as del Programa durante el desarrollo del proyecto.

**Art. 16º** - La cobertura de salud de los/as beneficiarios/as será responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Provinciales.

**Art. 17º** - Los Organismos Responsables deberán garantizar las condiciones de salud, higiene y seguridad en las tareas desempeñadas por los/as beneficiarios/as, así como informar a los mismos acerca de los derechos y obligaciones que se desprenden de su incorporación al Programa.

#### **De la asistencia técnica**

**Art. 18º** - La D.N.P.E. y C. brindará asistencia técnica a las GECAL para la promoción del Programa entre los potenciales ejecutores y actores sociales cuya participación se busque estimular.

**Art. 19°.** - El Consejo Nacional de la Mujer podrá brindar a los organismos interesados en participar del Programa: asistencia técnica referida a la formulación de proyectos. Asimismo, podrá dar su apoyo para la elaboración de contenidos de capacitación ligados a la perspectiva de género en relación al empleo, que formen parte de la capacitación que se brinde durante la ejecución de los proyectos.

#### **De la tramitación y control de los proyectos presentados**

**Art. 20°.** - Los Organismos Responsables deberán presentar los proyectos en las GECAL, por duplicarlo y conforme a los formularios del Anexo 11 de la presente Resolución, según las siguientes fechas límite de presentación:

- a) los proyectos encuadrados en la Línea A, hasta un (1) mes antes de la fecha prevista para el inicio del proyecto;
- b) los proyectos encuadrados en la Línea B, hasta el día 10 de mayo de 1999.

**Art. 21°.** - Las GECAL efectuarán el control formal de todos los proyectos verificando que el formulario de presentación de los mismos ofrezca información clara y completa, contenga la documentación requerida, se adecue a la tipología establecida y que el tiempo de ejecución del proyecto se ajuste a los plazos previstos por el Programa.

**Art. 22°.** - Los proyectos presentados en el marco de la Línea B que hayan superado el control formal, deberán ser enviados por la GECAL, antes del día 15 de mayo de 1999, a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo -.

#### **De la evaluación de los proyectos presentados**

**Art. 23°.** - Cada GECAL será responsable de la evaluación técnica de los proyectos de las tipologías de la Línea A, de acuerdo al análisis de viabilidades referido en el artículo 25 de la presente Resolución, debiendo emitir en todos los casos un dictamen técnico que permita estimar o desestimar el proyecto.

**Art. 24°.** - La D.N.P.E. y C. será responsable de evaluar, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la presente Resolución, a través de sus equipos técnicos o por terceros, la viabilidad de los proyectos presentados en el marco de la Línea B que hayan superado su control formal.

**Art. 25°.** - Para que un proyecto logre un dictamen de viabilidad favorable debe aprobar la evolución de todas las dimensiones de viabilidad que se describen a continuación:

- a) Viabilidad Técnica: se evaluará la posibilidad de alcanzar el objetivo del proyecto de acuerdo a su formulación técnica, incluyendo la evaluación del componente de capacitación planteado en el proyecto.
- b) Viabilidad Económica: se evaluará la razonabilidad del costo total del proyecto incluyendo la cantidad de beneficiarios/as a ser financiados/as por el Programa y, en el caso específico de los proyectos enmarcados en la Línea B, el costo del componente de capacitación laboral.
- c) Viabilidad Financiera: se evaluará la posibilidad de asumir el compromiso de aporte de la contraparte, teniendo en cuenta la capacidad financiera del Organismo Responsable y/o los cofinanciadores del proyecto.
- d) Viabilidad Social: se evaluará la correspondencia entre la población objetivo del Programa y la población beneficiaria directa e indirecta del proyecto.
- e) Viabilidad Institucional: se evaluará la trayectoria y capacidad del Organismo Responsable para la implementación del proyecto, así como la del Organismo Capacitador en los casos que corresponda.

**Art. 26°.** - La D.N.P.E. y C. determinará, entre los proyectos de la Línea B que resulten viables, su elegibilidad de acuerdo al presupuesto establecido para las acciones de capacitación laboral en el artículo 811 de la Resolución M.T. y S.S. N° 1361/99 y a los fondos disponibles para cada provincia al momento de la evaluación. Para ello

- a) Nivel de pobreza
- b) Calidad y pertinencia del proyecto

Los proyectos que en este proceso resulten aprobados serán presentados por los Gerentes de Empleo y Capacitación en las reuniones de las Unidades de Aplicación Provincial a realizarse durante el mes de junio de 1999, para su conocimiento e inclusión en el Acta de aprobación de dicha U.A.P.

#### **De los criterios de priorización de los proyectos**

**Art. 27°.** - Los proyectos de la Línea A que, una vez evaluados, cuenten con un dictamen de viabilidad favorable, serán posteriormente calificados según los siguientes criterios de priorización:

- a) Nivel de pobreza: se priorizarán los proyectos localizados en zonas con alto porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.); esto es, asociando cada proyecto con un nivel de pobreza que surge de la medición de la población N.B.I., de acuerdo a seis (6) niveles determinados para cada provincia.
- b) Actualización del nivel de pobreza: previa presentación de un estudio técnico actualizado realizado por un Organismo Público competente, se podrá tomar en consideración un mayor nivel de N.B.I. para proyectos de localidades que en el ítem a) hayan quedado en los niveles I, II y III.
- c) Cobertura de la Población Objetivo del Programa: periódicamente se establecerán los niveles de cobertura de la población que el Programa ha fijado como meta en cada jurisdicción, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios de los proyectos en ejecución.
- d) Calidad y pertinencia del proyecto: se priorizarán proyectos en función de la valoración conjunta de distintos aspectos del mismo. Se considerará integralmente el proyecto, teniendo en cuenta la calidad alcanzada por cada viabilidad a fin de determinar la eficacia de la prestación a brindar a la población beneficiaria directa e indirecta incluyendo la dimensión de capacitación, la cual deberá ser acorde con requisitos establecidos para cada una de las presente Resolución.
- e) Tipologías Línea A: en los proyectos encuadrados en la Línea A se ponderarán positivamente aquellas tipologías que cada provincia defina como servicios prioritarios a cubrir por el programa.

Con relación a las distintas variables de priorización, las mismas se encuentran consignadas en el anexo III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución, con un puntaje común a todas las provincias de los ítems a), b), c) y d). El ítem e) será definido por cada provincia.

**Art. 28°.** - Una vez calificados los proyectos se establecerá un orden de los mismos según el puntaje que hayan obtenido. A partir de dicho orden de puntaje resultarán aprobados aquellos proyectos que queden incluidos en el presupuesto asignado para cada provincia.

#### **De las unidades de aplicación provincial del programa (UAP)**

**Art. 29°.** - Las Unidades de Aplicación Provincial (UAP) del Programa estarán constituidas por el/la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral, un/a representante del Gobierno Provincial, un/a representante de los Municipios de la Provincia y un/a representante del Consejo Nacional de la Mujer. Dichas Unidades tendrán a su cargo el análisis de los proyectos con dictamen de viabilidad favorable, para su aprobación.

También podrán integrar las mismas un/a representante de la D.N.P.E. y C.

Podrán participar en carácter de observadores, representantes de la Confederación General del Trabajo a través de sus delegaciones; Organismos Públicos Provinciales del área Mujer u otros con materia específica designados formalmente por el Poder Ejecutivo Provincial; Organismos Públicos Nacionales con competencia específica en el área salud, educación y servicios sociales comunitarios, y Organismos No Gubernamentales nacionales e internacionales.

**Art. 30°.** - La convocatoria para la conformación de las UAP deberá ser realizada por el/la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral de cada jurisdicción. Una vez conformada la misma, deberá informarse de su constitución a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo -.

**Art. 31°.** - Las UAP deberán enviar a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo- la ponderación de las tipologías de la Línea A, establecida de acuerdo a lo estipulado en el artículo 27 inciso e) y en el ANEXO III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución, con anterioridad a la fecha de la primera reunión de evaluación.

#### **Del ciclo de aprobación de los proyectos**

**Art. 32°.** - Los proyectos con viabilidad favorable serán calificados por la GECAL de acuerdo al Anexo III "Grilla de priorización de proyectos" de la presente Resolución. Con anterioridad a la reunión de la UAP, las GECAL deberán enviar a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo -, vía correo electrónico, el listado de proyectos presentados, el cual estará integrado por los proyectos considerados viables y por los considerados no viables, especificándose los motivos que fundamentan los dictámenes de no viabilidad de estos últimos.

**Art. 33°.** - La UAP deberá verificar la aplicación de los criterios de evaluación utilizados y, según el orden de puntaje alcanzado por los proyectos, propondrá la aprobación de aquellos que puedan quedar incluidos dentro del presupuesto. Los proyectos con dictamen de viabilidad favorable que no pudieran ser aprobados por falta de presupuesto, quedarán postergados para volver a ser considerada su posible aprobación en la siguiente reunión de la U.A.P.

**Art. 34°.** - Las GECAL deberá enviar a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo -, el listado de los proyectos que resultaron rechazados por la UAP, explicitando los motivos que determinaron el rechazo de los mismos.

**Art. 35°.** - La UAP elevará a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo-, antes del día DOCE (12) del mes anterior a la fecha de inicio, la nómina de proyectos aprobados en esa instancia, para la elaboración de la Resolución de aprobación por parte de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (S.E. y C.L.).

**Art. 36°.** - La S.E. y C.L. está facultada a limitar la cantidad de proyectos aprobados correspondientes a un mismo organismo responsable con la finalidad de facilitar la ejecución de proyectos que atiendan necesidades diversas de cada uno de los ámbitos provinciales, posibilitar la participación de distintos organismos ejecutores y lograr una más equitativa distribución de los fondos del Programa

**Art. 37°.** - Una vez firmada la Resolución de aprobación de proyectos, la GECAL será la encargada de comunicar a los Organismos Responsables el resultado de la evaluación de todos los proyectos presentados.

#### **Del pago de las acciones de capacitación correspondientes a los proyectos encuadrados en la Línea B**

**Art. 38°.** - El pago de la prestación a cargo del M.T. y S.S. se efectivizará por curso y por beneficiario, de acuerdo al porcentaje de asistencia de los mismos. El monto máximo a pagar por beneficiario resultará del cociente entre el monto aprobado para las acciones de capacitación del proyecto y la cantidad de beneficiarios prevista para el mismo.

El M.T. y S.S. abonará:

- a) El cien por ciento (100%) del costo por beneficiario, respecto de aquellos que alcancen como mínimo el ochenta por ciento (80%) de asistencia al curso.
- b) El cincuenta por ciento (50%) del costo por beneficiario, respecto de aquellos que alcancen como mínimo el sesenta por ciento (60%) de asistencia al curso.

El M.T. y S.S. no asume ninguna obligación de pago por los beneficiarios que no lo son, y, por lo tanto, no se abonará alcancen los porcentajes de asistencia arriba establecido suma alguna para la capacitación de los mismos.

**Art. 39°.** - El monto total a pagar en el marco del proyecto se efectivizará en dos (2) pagos y de la siguiente forma:

- a) Una "Primera cuota", equivalente al cincuenta por ciento (50%) total aprobado para las acciones de capacitación del proyecto, al comienzo del mismo.
- b) Una "Segunda Final", equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto total aprobado para el proyecto, ajustado conforme a los niveles finales de asistencia de cada beneficiario, después de finalizado el proyecto.

**Art. 40°** - Son requisitos para el pago de la "Primera Cuota":

- a) Presentar la factura con una antelación no mayor a los diez(10) días de la fecha de inicio del proyecto. Dicha factura será emitida por el monto que corresponda de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 39 de la presente Resolución.
- b) Visita de supervisión realizada por el/la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral, que constate el inicio de las acciones de capacitación.

Son requisitos para el pago de la cuota "Segunda Final":

- a) Entregara la GECAL el Anexo VI 'Registro del Curso' de la presente Resolución, debidamente completado y acompañado de la totalidad de la documentación e información que allí se requiera.
- b) Presentar la factura ante la GECAL, una vez concluido el proyecto. Dicha factura será emitida por el monto que surja de la liquidación final practicada de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 39 de la presente Resolución.
- c) Contar con la certificación emitida por la GECAL, expresando que se ha implementado satisfactoriamente el cien por ciento (100%) del total de horas de duración de las acciones comprometidas.

**Art. 41°** - Todos los pagos que el M.T. y S.S. deba realizar a los Organismos Capacitadores serán efectuados mediante depósito bancario en la cuenta corriente o caja de ahorro que dichos Organismos declararon expresamente haber constituido, de conformidad con lo dispuesto por el Anexo II de la presente Resolución. La correspondiente constancia de depósito servirá como suficiente recibo de pago.

#### **De las modificaciones o bajas de los proyectos aprobados**

**Art. 42°** - En aquellos casos en los que el Organismo Responsable deba realizar alguna modificación de un proyecto ya aprobado, deberá presentar en la GECAL una solicitud de modificación conforme al Anexo IV de la presente Resolución, en un plazo que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas de haberse producido la causa que motiva dicha modificación.

Para solicitar una modificación en la fecha de inicio del proyecto, deberá realizarse la presentación del Anexo IV dentro de los primeros cinco (5) días hábiles desde la fecha de inicio aprobada. Toda solicitud de modificación o baja de proyectos será remitida por la GECAL a la D.N.P.E. y C. - Unidad de Programas de Empleo- dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de haber sido notificada por el Organismo Responsable. La S.E. y C.L. podrá disponer, mediante Resolución, nuevos plazos para la ejecución de estos proyectos a fin de alcanzar los resultados propuestos.

**Art. 43°** - Todo proyecto que no haya comenzado en la fecha prevista y no haya solicitado la postergación de su inicio de acuerdo a lo estipulado en el artículo 42 de la presente Resolución, será automáticamente dado de baja.

#### **De las bajas y reemplazos de los/as beneficiarios/as directos/as**

**Art. 44°** - Los Organismos Responsables deberán comunicar a la GECAL las bajas producidas entre los/as beneficiarios/as, conforme a lo establecido en la Resolución Conjunta S.E. y C.L. NI 458/98 y D.E.A. N° 452/98.

A los efectos de la presente Resolución, serán causales de baja de beneficiarios/as tener más de cuatro (4) ausencias injustificadas en un mes; la renuncia del beneficiario y, a criterio del Organismo Responsable, el bajo rendimiento injustificado. En todos los casos, los/as beneficiarios/as quedarán desvinculados/as del Programa.

**Art. 45°.** - En el caso de bajas de beneficiarios/as de los proyectos encuadrados en la Línea A, los/as mismos/as podrán ser reemplazados hasta en treinta por ciento (30%) por proyecto. En los casos de aquellos proyectos que estén encuadrados en la Línea B, no se admitirán reemplazos de los/as beneficiarios/as.

#### **Del seguimiento y la supervisión de los proyectos**

**Art. 46°.** - La S.E. y C.L., a través de la Subcoordinación de Seguimiento Técnico Y Fiscalización (SUSEFI) realizará el seguimiento y fiscalización de los proyectos, de acuerdo a lo normado mediante la Resolución S.E. y C.L. N°762/98 y lo que se disponga a través de una Resolución modificatoria acorde a lo establecido en el presente. Dicho seguimiento dará lugar a informes de la SUSEFI destinados a la D.N.P.E. y C. -Unidad de Programas de Empleo -, a fin de facilitar intervenciones correctivas en caso de deficiencias e irregularidades.

**Art. 47°.** - Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la finalización de los proyectos, los Organismos Responsables deberán enviar a la GECAL un informe de finalización de proyectos de acuerdo al Anexo V de la presente resolución y bajo pena de no permitir la futura participación de los mismos en el Programa y, en e caso de los proyectos encuadrados en la Línea B, bajo pena de no cobrar la cuota 'Segunda Final'. Los resultados del procesamiento del mencionado Anexo serán enviados por cada GECAL a la D.N.RE. y C. -Unidad de Programas de Empleo en el formato que ésta disponga.

#### **Del monitoreo y evaluación del programa**

**Art. 48°.** - La D.N.RE. y C. podrá llevar a cabo, a través de sus equipos técnicos, acciones de monitoreo y evaluación del impacto del Programa según un cronograma a establecer, el cual se constituirá en insumo para la realización del informe final sobre los resultados cualitativos y cuantitativos del mismo y para facilitar oportunamente su rediseño.

#### **De la auditoría del programa**

**Art. 49°.** - En la auditoría interna del Programa intervendrá la Unidad de Auditoría interna del M.T. y S.S. y el contralor externo estará a cargo de la Sindicatura General de la Nación

**Art. 50°.** - Deróguese la Resolución S.E. y C.L. NI 185/91

**Art. 51°.** - De forma.

## **Consideraciones generales para todos los proyectos**

### **Requisitos generales:**

- Compromiso de libre acceso a las actividades del proyecto de la población objetivo.
- Capacitación a los/as beneficiarios/as en relación a las tareas a realizar.
- Compromiso de no traslado del costo de las actividades a desarrollar a la población beneficiaria indirecta.
- Contemplan actividades adecuadas al perfil de los/as beneficiarios/as directos del programa.

### **Se excluyen proyectos que:**

- Contemplan la realización de tareas que requieran especialización técnica de los/as beneficiarios/as y cuyos requerimientos no sean cubiertos por la capacitación que se brinde en el marco del proyecto.
- Incluyan como única actividad la realización de tareas de limpieza y mantenimiento cotidiano de los locales donde se desarrollan las actividades, o cuando esta actividad insuma más del 10 % del total de dedicación de los/as beneficiarios/as.
- Los que contemplen la realización de actividades de vigilancia/seguridad.
- Los que cuenten con financiación para la contratación de personal que realice las tareas contempladas en el Proyecto

## **1. Producción y distribución de servicios y bienes básicos.**

Se refiere a proyectos que contemplen la atención directa a población de escasos recursos, a través de la elaboración y distribución gratuita de alimentos, muebles, juguetes, ropa (en estos tres últimos casos se contemplan proyectos de instituciones que reciban donaciones y realicen los arreglos necesarios para su posterior entrega en forma gratuita a instituciones de la comunidad)

### **Proyectos aceptados**

- Comedores escolares/comunitarios.
- Ropero comunitario. Reciclado de prendas.
- Reparación y reciclado de muebles y/o juguetes, para instituciones.

### **Proyectos excluidos**

- Producción de bienes para consumo privado o comercialización.
- Huertas familiares, comunitarias, escolares, etc.
- Realización de tareas con material tóxico y/o contaminante

## **Requisitos técnico/jurídicos para la presentación**

- Memoria descriptiva.
- Trayectoria previa del organismo responsable en la realización de actividades iguales o conexas en la localización propuesta, debidamente acreditada.
- Para el caso de comedores, describir normas de higiene.
- Detallar modalidad de obtención de insumos para reciclado.
- En los casos en que a través del proyecto el organismo responsable preste servicios a otra institución, deberá constar nota o documentación que respalde el acuerdo entre ambas instituciones.

## **2. Atención de niños**

Se refiere a proyectos que contemplen el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con niños pertenecientes a hogares de escasos recursos.

### **Proyectos aceptados**

- Guarderías / Jardines infantiles / Madres y Padres cuidadores / Centros de cuidado infantil.

### **Proyectos excluidos**

- Proyectos que contemplen actividades colectivas recreativas y deportivas exclusivamente.

## **Requisitos técnico/jurídicos para la presentación**

- Memoria descriptiva.

### 3. Atención a grupos vulnerables de población.

Proyectos que contemplen integralmente el cuidado, acompañamiento y realización de actividades con población en situación de riesgo o vulnerabilidad: abandono, chicos de la calle, menores bajo dependencia judicial, personas que padezcan discapacidad, ancianos, etc.

#### **Proyectos aceptados**

Hogares de ancianos/as  
Hogares de niños/as  
Hogares de adolescentes  
Cuidado de ancianos  
Atención de menores en riesgo  
Atención de discapacitados/as psicofísicos

#### **Proyectos excluidos**

Actividades de suministro de medicación, de apoyo al diagnóstico y control de salud.  
Proyectos que contemplen actividades colectivas recreativas y deportivas exclusivamente

#### **Requisitos técnico/jurídicos para la presentación**

Memoria descriptiva.

Trayectoria previa del organismo responsable en la realización de actividades iguales o conexas en la localización propuesta.

Localización de domicilio de beneficiarios indirectos (cuando se trate de cuidado domiciliario).

Detalle de elementos de protección requeridos para la realización de tareas.

Que se desarrollen en el ámbito de una Institución o Programa Social Nacional o Provincial especializado (con documentación que lo acredite) y cuente con supervisión de personal calificado debidamente acreditado (mano de obra de la contraparte).

### 4. Ayuda en situación de emergencia social.

Se refiere a proyectos que contemplen la realización de actividades de apoyo y atención a población de escasos recursos directamente afectada por catástrofes naturales (inundaciones, incendios, terremotos).

Estos proyectos sólo podrán tener **una duración de tres meses**.

#### **Proyectos aceptados.**

Proyectos que contengan integralmente la atención de personas afectadas por catástrofes: incluyendo actividades de relevamiento, distribución de bienes y, eventualmente, cuidado y traslado de personas.

Apoyo en operativos de primeros auxilios sanitarios/defensa civil.

#### **Requisitos técnico/jurídicos para la presentación.**

Memoria descriptiva.

Que se desarrolle en el ámbito de una institución o programa social nacional o provincial especializado o destinado a tal fin, con documentación que lo acredite.

Que cuente con supervisión de personal calificado debidamente acreditado (mano de obra de la contraparte).

Detalle de los elementos de protección requeridos para la realización de las tareas.

### 5. Servicios culturales

Se refiere a proyectos destinados a la recuperación de material bibliográfico y didáctico en bibliotecas e instituciones educativas de libre acceso.

Estos proyectos sólo podrán tener una **duración de tres meses**

#### **Proyectos aceptados**

Reparación de bienes culturales

#### **Proyectos excluidos**

Proyectos que contemplen actividades de atención al público y/o archivo de material administrativo.

Reparación de bienes inmuebles.

**ANEXO VI  
EJEMPLOS DE SISTEMATIZACION DE ENTREVISTAS.**

En este ítem se presentan ejemplos de cómo fueron trabajadas las entrevistas para su análisis posterior, la guía de entrevista se presenta a continuación, para su realización se utilizaron las variables que se enunciaron cuando se trabajó el ítem conceptualizaciones de la política social.

ENTREVISTA CENTRO DE FORMACION NRO.401  
Entrevista a: Director del Centro de Formación Profesional 401.  
Dirección: M. Bufano 320. San Justo.

Dimensiones	Items	Síntesis de entrevista	Observaciones
Institucionalidad	Tiempos Institucionales  De los equipos	El primer Centro abierto es en Isidro Casanova en la Sede del Patronato de los Españoles, en 1986, luego se trasladan a la actual dirección por ser más amplio y cómodo el espacio. La estructura presenta una Sede central con 12 sedes en órbita, distribuidas a partir del Camino de Cintura, en localidades tales como Rafael Castillo, Villa Luzuriaga, Isidro Casanova, etc. Respecto de los tiempos dedicados al aspecto educativo refiere que "Antes los cursos duraban 1600 hs anuales, podían durar tres años, luego se recortaron a 800 hs anuales con un tiempo total de 2 años, en la actualidad 400 hs anuales, los cursos son de 1 año". Se prevé que el personal docente tenga continuidad, pero si no se abren u ofrecen los cursos, cesan en sus funciones. "La planificación de los cursos es anual, en base a un estudio de campo"	Las horas responden a lo que aprueba el Ministerio de educación.  El estudio de campo es un cuestionario o charlas dentro de los mismos cursos, contactos informales en la zona.
	Financiamiento	Se puede establecer que la fuente es mixta: privada religiosa-individual ciudadano/estatal provincial. Dirección General de Escuelas de la Pcia. de Bs. As. (pago de los salarios de los docentes, pago por hs. cátedra; se pagan máximo 30 hs. cátedra por docente, no se computa antigüedad por no ser titulares) Obispado de la Matanza en conjunto con la Obra Saleciana (Préstamo de las instalaciones donde funciona el centro) Cooperadora formada por los mismos alumnos y directivos. Cobro de \$ 100 por inscripción anual por alumno, el que no puede no abona.	
	Asignación de recursos	Con acuerdos con el Obispado y convenios con la Dirección Gral. De Cultura y Educación de la Pcia. a través de la Dirección de Educación de Adultos.	
	Proceso de decisión	Internos: Acuerdos entre directivos y adultos. Para gastos de funcionamiento (compra de materiales de los talleres, etc.) la decisión es participativa debido a la existencia de la cooperadora conformada por los propios alumnos "el Presidente es el Padre" En lo externo, queda en manos de los directivos. Las decisiones en el área de capacitación está en manos de la dirección, que cuenta con una instancia de planificación en la cual articula el funcionamiento de los 12 centros en tres turnos. Presidente de la Cooperadora es el Cura	

		<p>Párroco, elegido por asamblea, es quién toma las decisiones respecto a qué se hace, cómo, para qué, etc.</p> <p>En lo educativo, el staff directivo docente propone los contenidos de los cursos, el Ministerio de Educación de la Pcia. aprueba o rechaza los programas "La Plata tiene que aprobar los programas"</p>	
	Articulación con otros programas	<p>Se ha articulado con el IPE- Iglesia San Cayetano- 1998, "le hicimos los certificados avalando los cursos que se dictaban de Servicio doméstico"</p> <p>Se considera posible establecer articulación con otros programas en términos de propuesta a futuro; entre C.F. no hay articulación. No se evalúan como satisfactorios los programas disponibles ... "Se está conversando con la Municipalidad de San Martín... partidas para préstamos para iniciar microemprendimientos, no son el objetivo final pero a veces surgen... por ejemplo : pan casero, empanadas... con el Municipio nada, con otros centros ( se refiere a Centros de Formación) no lo intenté" "con el Plan Jóven, era un invento, estuve en el Ministerio de hacienda para ver como lo incorporábamos, pero exigían muchas cuestiones... con el Plan Trabajar... tenemos otra estructura ya formada, ahí hay mucha política... le escapamos... el gobierno de la provincia nos ayudó mucho dándonos horas docentes..."</p> <p>Con la Liga de Amas de Casa, como matrícula indirecta reconocida por la Dirección de Escuelas, "ellos prestan el lugar y pagan a los profesores y nosotros supervisamos los cursos"</p>	<p>Se observa descalificación de otros programas o planes de nivel nacional o municipal.</p> <p>Si se piensa en alguna articulación no se piensa dentro del mismo municipio. No se evalúa de igual manera la gestión provincial.</p> <p>Con otros programas o asociaciones la articulación es por contraprestaciones.</p>
Materialidad	Criterio de justicia predominante	<p>Aquellos que se han quedado sin trabajo, sin capacitación, sin educación.</p> <p>Prevalencia del criterio de Igualdad en la obtención de un título de educación primaria. Sin embargo se priorizan a aquellos sin educación y sin trabajo.</p>	<p>Se infiere que el criterio predominante es el de equidad</p>
Beneficiarios		Desocupados. Personas sin formación.	
	Necesidad/Bienes predominantes	Capacitación.	
	Enfoque	<p>Método para resolver los problemas: "el profesor orienta en cómo realizar una empresa pero no se organiza la empresa desde el CPF"</p> <p>Preferirían tener cursos que respondieran a las necesidades de la zona, pero en realidad son cursos que la gente pide los que realmente funcionan</p>	<p>Desarticulación entre oferta y demanda de trabajo, son necesarios aquellos especialistas en temas de agricultura y los cursos más solicitados son los de computación</p>
	Enfoque-eficacia		<p>Se articula con lo anterior, no se observa al encontrar que</p>

			los cursos no se corresponden con lo que el mercado solicita
	Enfoque eficiencia- (Relación medios fines).	Propenden a la relación con representantes sindicales y empresariales de la zona.	
	Enfoque calidad		
Aspecto Procedimental educativo	Desarrollo autonomía del sujeto	En cuanto a las aptitudes que se espera que los beneficiarios logren: resolver situaciones de la vida cotidiana por ej. "que sepan hablar, expresarse, hacer una carta de presentación, etc". En lo actitudinal, exponen la importancia de la promoción de valores positivos de interacción de las personas ( ej: "interesarse por las dificultades de otros, ser amistoso, cordial, etc.)	
	Capacitación	Cursos oficios para servicios, logro del cuentapropismo.	
	Democratización participación	Se considera ámbito de participación sólo lo promovido por los estatutos de cooperación escolar	
	Promoción de los derechos.	Trabajo como dignidad del hombre en la perspectiva religiosa	
Transformación Social	Objetivos	"Buenos ciudadanos, que internalicen el concepto de trabajo en el marco de la equidad, camaradería e igualdad, prepararlo al máximo "No sólo en un oficio, sino como ciudadano"	
	Criterios de Expansión del sistema	"Se continúa con los lineamientos de la Obra de Don Bosco, hacemos una especie de evangelización"	
	Indicador de resultados	Consideran que lo importante es la calidad y la cantidad de cursos. Adecuación a las particularidades locales en lo laboral	

#### ENTREVISTA CENTRO DE FORMACION NRO. 403

Entrevista a: Director del Centro de Formación Profesional

Dirección: Av. De Mayo 2473. San Justo.

Dimensiones	Items	Síntesis de entrevista	Observaciones
Institucionalidad	Tiempos Institucionales  De los equipos	Funciona desde 1987, por un Convenio entre la Municipalidad de La Matanza ( Intendencia Russo) y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). " Por la Ley de Transferencia hemos pasado a la órbita provincial y dependemos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs.As." Matrícula: mínimo son 16 alumnos por curso, los cursos duran un año y son de 600 hs., después hay módulos que duran 1 mes- 2 meses, según la capacitación que se le otorgó por que es independiente de cada curso que se dicta, la carga horaria.  Se prevé que el personal docente tenga continuidad pero si no se abren u ofrecen los cursos, cesan en sus funciones. "La planificación de los cursos es anual, en base a un estudio de campo"	Las horas responden a lo que apruebe el Ministerio de educación.  El estudio de campo es un cuestionario o charlas dentro de los mismos cursos, contactos informales en la zona.

	Financiamiento	<p>Se puede establecer que la fuente es mixta: privada individual ciudadano/estatal provincial.</p> <p>Dirección General de Escuelas de la Pcia. de Bs.As.</p> <p>Cooperadora formada por los mismos alumnos y directivos.</p> <p>Cobro de \$ 100 por inscripción anual per alumno, el que no puede no abona.</p> <p>Aveces se hacen rifas para que los sujetos que concurren puedan financiar su boleto de colectivo y/o comprar los materiales para los cursos.</p> <p>A través del Consejo Provincial de Educación tecnológica se podría conseguir dinero del Crédito fiscal, pero ello no se hace en la actualidad. Que no lo están utilizando no significa que no nos interesa, lo que pasas es que a las empresas les es muy difícil poder acceder, o bien no quieren dar toda la información fiscal para que se pueda acceder a dicho crédito</p>	
	Asignación de recursos	Dirección Gral. De Cultura y Educación de la Pcia. a través de la Dirección de Educación de Adultos.	
	Proceso de decisión	<p>La planificación la aprueba la Secretaría de Inspección.</p> <p>Nosotros nos manejamos con la comunidad a través de una cooperadora que tiene el CFP, en la cual los alumnos abonan \$5 ...</p> <p>Los alumnos participan proponiendo cursos, haciendo propaganda.</p>	Se focaliza en la participación que el participante tiene en el Centro.
	Articulación con otros programas	<p>Hay Centros que tienen convenio con la UOM, con 3MB, Acindar, pero nosotros no, como esto es abierto a la comunidad fluctuamos dentro de las necesidades de la gente y cuando hay cursos que ya no tienen matrícula nos obligan a nosotros a darselos de baja. Trabajamos en base a un modelo de la OIT, con el Sinterfor que es un Organismo que maneja todo lo concerniente a la educación en el área de formación profesional internacional, nuestra relación con dicho organismo es a través de la Dirección de Educación del adulto.</p> <p>Se ha hecho un convenio con la intendencia, quien provee el edificio.</p> <p>Hemos concretado un convenio con el Cedima, que es el centro de discapacitados de la Matanza, estamos dictando cursos de operador de PC. Ellos consiguieron la donación de las computadoras de la Municipalidad y de diferentes empresas y nosotros hemos asignado un instructor para que les de clases de inglés y de computación...</p>	No mantienen ningún tipo de relación con la delegación del MT y SS, ni con el Instituto del Empleo de Pcia. De Bs.As
Beneficiarios		<p>Desocupados. Personas sin formación. Personas que están fuera del Sindicato, si pertenecieran a éste, como están identificados con partidos políticos se les hace más fácil entrar trabajo.</p> <p>Personas que no han terminado la escuela secundaria. Vienen muchos porque se han quedado sin trabajo, entonces necesitan una rápida reconversión de mano de obra, o sea algo que les sea útil, hay muchos que no terminan el curso porque ya aprendieron lo que estimaron necesario y dejan la actividad. ... También trabajamos con</p>	

		cuantapropistas, bajo nivel de especialización.	
Materialidad	Necesidad/Bienes predominantes	Necesidad de encontrar un trabajo, por eso es difícil que continúen con la capacitación, porque cuando consiguen un trabajo, dejan el curso.	
	Criterio de justicia predominante	Igualar a través de la educación general básica para adultos; nosotros no damos primera, les decimos que paralelamente al curso de F. Profesional vaya culminando la escolarización primaria para poder darles la certificación oficial que de lo contrario no le podemos dar...	
	Enfoque	Calidad y eficiencia en la formación de recursos humanos. Educación permanente con calidad y equidad. Que la gente entre y salga del sistema educativo de manera constante, como en el modelo europeo, lo bueno de este sistema es que es flexible, en el caso de que no. Necesita un curso específico, entonces se lo programa... para poder dictarse lo que se llama formación profesional en la actualidad es capacitar no sólo el oficio... capacitar según la necesidad de la gente... quizás no lo damos nosotros pero hay otras subseces que lo dan dentro de la Dirección, por ejemplo viene una persona y dice, necesito hacer un curso de repostería, nosotros acá no lo damos, pero lo derivamos al centro en el cual se está dictando o puede llegar a dictarse.	No tiene ningún tipo de medio para detectar las necesidades del mercado, ni tampoco lo tiene la Municipalidad, para adecuar la capacitación a la demanda del mercado.
Aspecto procedimental educativo	Desarrollo autonomía del sujeto	El objetivo inicial del Centro era capacitar a la gente, primero al personal municipal, para que los empleados municipales a partir de la capacitación dada en el centro pudieran ascender en su carrera municipal; después el Sindicato municipal creó otro centro, entonces nosotros nos abocamos más a la comunidad. Siempre estuvimos abiertos a la comunidad pero antes se incorporaba gente cuando en los cursos sobraba matrícula que no ocupaban los agentes municipales. El objetivo es capacitar a la gente para que tenga una rápida salida laboral	
	Capacitación	Al ser cuantapropistas, mucha gente viene a perfeccionarse en área de la construcción, ejemplo: albañiles que se perfeccionan en plomería, gasistas que dando el examen pueden sacar la matrícula... la gente ve que los cursos les permiten estar en el área de servicios, para salir del paso, ...nuestros fuertes son los cursos de servicios, ...área de construcción, plomería, gas, electricidad, y algo del área contable, como para que tengan una idea de cómo administrarse cuando emprenden dichos servicios	
	Promoción de los derechos.	Que la persona se maneje individualmente, formando una empresa unipersonal, microemprendimientos	
Transformación Social	Objetivos	... la gente ve que los cursos les permiten estar en el área de servicios, salir del paso... rápida salida laboral... ya no tenemos vacantes para el año que viene, porque se han agotado las vacantes de 35-40 personas y todo por gente de acá de La Matanza que viene por referencias de ex alumnos ...son la	Capacidad de ofrecer en el mercado su servicio

		mejor propaganda	
	Indicador de resultados	La demanda de la gente.	Por demanda individual
	Criterios de expansión del sistema	Que la persona logre autonomía en el mercado, ofreciendo sus servicios, ...la idea era que la gente se capacitara para que el mercado los absorbiera rápidamente... ahora es que se exigen nuevos oficios... que implican equipamiento, por ejemplo, operador de PC y la gente no puede, porque el ingreso es bajo y el mercado de trabajo está contraído.	No se logra ni la Focalización, ni la universalización

APRED (Asociación promotora de la educación y el deporte)

Entrevista al Director

Dirección: Evita 66 (Ex. Membrillar). Villa Madero.

Dimensiones	Items	Síntesis de entrevista	Observaciones
Institucionalidad	Tiempos Institucionales  De los equipos	Asociación civil sin fines de lucro con personería jurídica (n° 7312 de la Inspección General de Justicia). Funciona desde 1986. Convenio con comunidad Económica Europea; Gobierno de Bélgica; Opus Dei, Universidad Austral; Colegios Técnicos; Cámara de la Construcción de La Matanza. Convenio con el Centro Elis de Roma. Planificación por área. De la planificación se calcula el presupuesto que es asignado por la comisión directiva colegiada. La comisión colegiada es la que establece los contactos con las organizaciones mencionadas.	
	Financiamiento	Se puede establecer que la fuente es mixta: privada individual ciudadano/estatal provincial. Dirección General de Escuelas de la Pcia. de Bs.As. Convenio con C.E. Europea; Gobierno de Bélgica; Opus dei; Universidad Austral; Colegios técnicos y cámara de la construcción de La Matanza Educación Formal: EGB \$ 180. Se otorgan becas. El costo es \$90. En formación profesional costo del curso, \$ 100. Convenio con Elis, quién proporcionó un laboratorio de electrónica y electromecánica previa presentación de proyecto. Convenio con el Ministerio de trabajo, para aplicación del Plan Trabajar y proyecto joven.	
	Asignación de recursos	Dirección Gral. De Cultura y Educación de la Pcia. "tenemos recursos genuinos y áreas subvencionadas ...de APRED recibimos fondos por medio del Conet a través del crédito fiscal y de Pcia. recibimos subsidios"	
	Proceso de decisión	Poseen un estatuto con un consejo de dirección colegiado. La comisión directiva está integrada por Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales. Se organiza en 5 áreas: - Capacitación para empresas (Gestión (capacitación que se dicta en empresas - formación directiva para jefes, gestión efectiva para la supervisión, cursos de formación profesional y área Técnica)	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegio Universitario ( en formación)</li> <li>- Extensión social ( calificada como ineficiente debido a la problemática actual)</li> <li>- Educación formal (calificada como totalmente deficitaria por el proceso que en la actualidad tiene lo educativo)</li> <li>- Formación profesional</li> </ul>	
	Articulación con otros programas	<p>Articulación con Plan Trabajar y Proyecto Jóven. Con éste último se realizó una prueba piloto con un 50 % de colocación en bolsa de trabajo, sin intervención de Sindicatos.</p> <p>El criterio de selección fue la edad y el inicio se estipulaba en 16 años. Es evaluado como ineficiente debido al bajo porcentaje de inserción. Con respecto al Plan Trabajar se considera un desprestigio porque la emergencia laboral imposibilita la inserción de las personas que el propio centro capacita</p>	
Beneficiarios		Personas sin formación o formación deficitaria.	
Materialidad	Necesidad/Bienes predominantes	Lo que le otorga valor al programa es "tener tecnología de primera generación". Emergencia laboral. Capacitación para la inserción en el mercado de trabajo	
	Enfoque-eficacia	Esperaban la inserción en el mercado de trabajo de personas que se inscribían y formaban en el Centro. Las acciones y prestaciones posibilitadoras de los logros son: la Variedad de los Cursos y reorientación de la oferta, la tecnología de primera generación que reciben anualmente de la República de Bélgica, la asistencia social directa a padres y formación de los mismos.	
	Enfoque eficiencia (relación medios-fines)	La EGB es calificada como deficitaria. La asignación de los recursos es en la proporción deseada en las demás áreas.	
	Enfoque calidad	Respecto de la calidad que provee el programa en el área de formación hay cumplimiento de los objetivos. El problema se presenta en la inclusión laboral y ésta no depende de la calidad del programa sino de factores externos al mismo.	
Aspecto Procedimental educativo	Desarrollo-autonomía del sujeto	Actitud reflexiva, apertura al cambio, competencia, sostener y promover valores religiosos. Aptitudes individuales, dirigidas al desenvolvimiento en lo educativo y laboral	
	Capacitación	Contenidos predominantemente técnicos, empresariales.	
	Democratización participación	Dirección colegiada ( padres de familia y representantes del mundo del trabajo), con formulación de un estatuto.	
	Promoción de los derechos	Se reconocen los derechos básicos a capacitarse y al trabajo.	
Transformación social.	Objetivos	<p>"Profundizar en las cualidades relacionadas con el desarrollo personal, profesional y social de los participantes".</p> <p>Se busca "Un estímulo de la reflexión, un cambio de actitud en base de la sana competencia ética y transparencia... el eje fundamental es la formación espiritual y doctrinal con apoyo de la prelatura del Opus dei".</p>	

		“El fin es la promoción humana, intelectual y espiritual de obreros, empleados, estudiantes y profesionales”	
	Criterios de expansión del sistema	“Aporte a la sociedad de una solución más al problema de la educación”	
	Indicador de resultados	El instituto tiene un carácter social en sí mismo, se busca que las personas se puedan beneficiar de las actividades que brinda, sin que se presenten dificultades económicas que podrían llevar a la exclusión”. Se busca que la persona logre una mejora individual basada en la satisfacción de necesidades, éstas referida a capacitación para la inserción laboral “mejora física, intelectual y humana de las personas .en las distintas etapas de su vida”	

Items de Entrevistas – Factibles Ejes de análisis<sup>4</sup>

Institucionalidad	<p>Tiempos</p> <p>Financiamiento</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Proceso de decisión.</p> <p>Articulación con otros programas</p>	<p>Institucionales: planificación; convocatoria e inscripción de los “beneficiarios”; gestión, evaluación; administrativos.</p> <p>Políticos: demora en las decisiones sobre distribución de los recursos; ejecución, replicación, etc.</p> <p>De los Actores : +Equipos: planificación, ejecución, evaluación.</p> <p>+ Beneficiarios: Evaluación que los ejecutores hacen respecto de la relación entre los tiempos que necesita el beneficiario para desarrollar sus capacidades e inserción laboral y la obtención de los resultados previstos.</p> <p>Procedencia ( Estatal, provincial, municipal. Co-financiamiento con organizaciones de la sociedad civil; etc)</p> <p>Condiciones y requisitos para su obtención ( Licitación, concurso de precios, asignación directa, etc.)</p> <p>Modalidad de financiación ( subsidios, créditos, etc)</p> <p>+ Internos: para el funcionamiento del proyecto</p> <p>+ Hacia el beneficiario: de esas redistribuciones, criterios que se siguen, prioridades, modalidad, decisión final, etc.</p> <p>Procedimientos que se siguen para la toma de decisiones en las diferentes etapas del programa o proyecto . Internamente. Relación externa</p> <p>Formas y estilos de articulación, criterios que se tienen en cuenta para articular.</p> <p>Evaluación de la relación con otros programas</p>
-------------------	--	--

<sup>4</sup> Nota: Siguiendo el mismo criterio estipulado en la cita anterior, en estos ítems se siguieron los lineamientos de diferentes autores, a saber: - Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita ; “El Análisis de la Institución educativa. Hilos para tejer proyectos” Santillana. Bs.As. 2 da. Edición. 1998.

- Franco Ricardo; “Los paradigmas de la política social en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 58. 1996

Materialidad	Criterio de justicia predominante	<p><b>Criterios de selección de la población.</b>  Razones de la definición de dichos criterios.  <b>Criterios que se tienen en cuenta para otorgar las prestaciones,</b> razones por las que se usan esos criterios.  <b>Continuidad o modificación de los criterios iniciales.</b> Si hubo modificaciones o redefiniciones, razones de dicha decisión.</p>
	Necesidad/ Bienes predominantes	<p>Prestaciones que otorgan "valor" al programa.  Definición que el proyecto hace de las necesidades que atiende, significado o contenido que adjudican a esas necesidades:  + Carencias ( del tipo material, actitudinal o de capacitación)  + Capacidades  Cómo se define la problemática de los sujetos a quienes va dirigido el programa, asociación con otros problemas, carácter individual o social de la problemática.  Significado que suponen los "beneficiarios" tienen del trabajo.  Aspectos del trabajo que quedan fuera del programa, razones de esta situación.</p>
	Enfoque Enfoque/Eficacia (Plan para resolver problemas)	<p>Condiciones que se tuvieron en cuenta en la formulación del programa .  Logros esperados.  Acciones y Prestaciones como posibilitadoras de los logros.  Método/s utilizado/s para medir los logros.</p>
	Enfoque/Eficiencia (Relación medios-fines)	<p>Proporción real de la distribución de los recursos  Proporción deseada.  Con qué fines se asocian ambas asignaciones  Articulación con otros recursos de la zona</p>
	Enfoque/Calidad	<p>Requerimientos imprescindibles para el desarrollo de los objetivos ( más allá de los que efectivamente cubre el programa)  Requerimientos que efectivamente cubre el programa.  Recursos materiales y de infraestructura suficientes en tipo y especie para atención de la problemática según significado dado al trabajo y objetivos planteados.  Calificación de los recursos humanos y su relación - adecuación a las necesidades del programa.</p>

Aspecto procedimental – educativo	Desarrollo/autonomía del sujeto	<p>Capacidades que se espera desarrolle el beneficiario</p> <p>Actitudes promovidas en los beneficiarios</p> <p>Aptitudes promovidas</p> <p>Evaluación de los resultados que se obtienen respecto de las actitudes y aptitudes promovidas individual y/o asociativamente.</p> <p>Evaluación de la capacidad del programa para adecuarse a las particularidades de cada beneficiario o grupo/s de beneficiarios.</p>
	Capacitación	<p>Contenidos predominantes ( técnicos, financieros, etc.)</p> <p>Razones de la selección de esos contenidos</p> <p>Modalidad ( Tiempo, forma específica que asume la capacitación, etc.)</p> <p>Criterios de selección del personal</p>
	Democratización/ participación	<p>Actores involucrados</p> <p>Instancias en las que se promovió o propicia la participación. Formas concretas que esta asume.</p> <p>Descripción.</p> <p>Situaciones en las que se excluye de la participación a los actores, qué actores, razones por las que se realiza.</p>
	Promoción de los derechos	<p>Derechos que el programa reconoce</p> <p>Modalidad particular de realización de los derechos.</p>

Transformación Social	<p>Objetivos</p> <p>Criterios de Expansión del sistema</p>	<p>Este programa en general aportaría a qué tipo de transformación social.</p> <p>En qué áreas? De qué manera? ( universalismo, compensación de necesidades, distribución por sujeto y su propia consideración )</p> <p>El fin último de las acciones a nivel colectivo y a nivel individual de "beneficiarios".</p>
-----------------------	--	--

	Indicador de resultados	Integración social, tipo que busca el programa, criterios en que ésta se basa.) Ingreso , elección, satisfacción de necesidades por bienes básicos. Política laboral (Trabajo) como medio, trabajo como fin.
--	-------------------------	--

## ÍNDICE

Introducción	2
Abordaje metodológico	5
1.El estado y sus nuevos roles frente a la crisis de los '90	8
1.1 Acerca del Estado y la sociedad civil	8
1.2.Caracterés de la crisis del Estado de Bienestar y sus efectos sobre los derechos sociales	11
1.3.El problema de la justicia social y el Estado	13
1.4.Algunas reflexiones sobre la capacidad de gestión del Estado	16
1.5.a. Para una historia del modo de intervención del Estado	17
1.5.b. Capacidad de gestión, capacidad de adaptación	18
1.5.c. Capacidad de gestión y políticas sociales sectoriales	20
1.6. Aspectos metodológicos de las políticas sociales	21
1.7. Algunas puntualizaciones	24
2. Conceptualizaciones de la Política Social	25
2.1.Del paradigma tradicional al paradigma instalado en América Latina	25
2.2.Del paradigma instalado al paradigma en construcción en América Latina	26
3.Criterios de Justicia y Distribución de Bienes Sociales	30
3.1. Algunas conceptualizaciones	30
3.2.La situación social localizada como ámbito identitario de realización	37
4.La Relación entre Estado y Municipio	39
4. 1. La descentralización como fenómeno del Estado actual	39
5.Análisis del Caso La Matanza: Empleo, Relación Nación – Municipio	45
5.1. Las políticas de empleo y la situación local	45
5.2.a. La política laboral y la mirada de los entrevistados	54
5.2.b Los modelos de políticas desde los documentos	56
5.2.b.1.Análisis de los elementos propuestos aplicados a los distintos programas	66
5.3. Trabajo y empleo en La Matanza	83
5.3.1. Los programas de empleo en La Matanza	88
5.3.2. Caracterización de los beneficiarios de los programas de empleo y de capacitación.	90
A Modo de Conclusiones, desde Nuestros Resultados	97
Bibliografía Utilizada	99
Anexos	101