



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

## **PROYECTO DE LEY**

### **El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de**

## **LEY**

**Artículo 1º:** Crease la Red Provincial de Oficinas de Empleo, la cual dependerá de la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

**Artículo 2º:** La Red Provincial de Oficinas de Empleo tendrá como misión fundamental mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores desempleados, que buscan ingresar al mercado de trabajo. Promoviendo a su vez el acceso a la entrevista laboral, la formación de empresas asociativas, familiares o unipersonales y el acceso al crédito para el fomento de iniciativas económicamente viables.

**Artículo 3º:** La Red Provincial de Oficinas de Empleo será la Unidad Ejecutora de los programas que la misma diseñara junto con organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la promoción del empleo, con oficinas de empleo y/o bolsas de trabajo dependientes de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

**Artículo 4º:** La Red Provincial de Oficinas de Empleo deberá, en un plazo no mayor a noventa días hábiles a partir de la sanción de la presente, poner en marcha las



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

experiencias piloto de dos programas de mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y de promoción del empleo, que tengan como estrategia la articulación con ONG's y OG con objetivos afines, y como sujetos de intervención a jóvenes desempleados o en búsqueda de su primer empleo, y a trabajadores desempleados categorizados por su situación socio-económica como pobres pauperizados .

**Artículo 5º:** El Ministerio de Trabajo a través de las autoridades competentes deberá disponer la reubicación del personal, con la conformidad del mismo, a fin de formar un equipo de trabajo idóneo que se haga cargo del diseño de los programas, mencionados en el Artículo 4º, y de la puesta en marcha de las experiencias piloto.

**Artículo 6º:** Prevéase para el ejercicio 2005, las partidas presupuestarias necesarias para la implementación de los programas diseñados por la Red Provincial de Oficinas de Empleo, en los términos del Artículo 4º.

**Artículo 7º:** De forma.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

### **FUNDAMENTOS**

La Provincia de Buenos Aires, y en particular el Gran Buenos Aires presentan un mercado de trabajo caracterizado por altas tasas de desempleo y de subempleo. Según datos del INDEC para el primer trimestre del 2004, la desocupación trepa en GBA al 14,6% de la PEA y la subocupación al 17,7% en igual periodo. De modo que si sumamos los desocupados y subocupados del GBA alcanzan a un tercio de la PEA. En el segundo cordón del conurbano bonaerense se suma al problema mencionado la alta tasa de crecimiento demográfico. Esta situación determina una sobreoferta laboral creciente.

En este contexto, según la pertenencia de los sujetos a determinada categoría socioeconómica, existen condiciones dispares para el ingreso al mercado laboral y al acceso a los programas orientados a la promoción y al fortalecimiento del autoempleo.

Los pobres estructurales tienen serias dificultades para ingresar al mercado de trabajo, ya que por definición han sido excluidos del sistema productivo formal, perteneciendo en muchos casos a familias que por varias generaciones estuvieron fuera de dicho mercado. No es menor el impacto generado por su bajo capital cultural, como por la inexistencia de un saber-hacer acorde a los requerimientos del mercado. Por lo tanto están ajenos a la cultura del trabajo formal, ligando su dinámica laboral a la informalidad y a la economía de subsistencia.

Los nuevos pobres, empobrecidos o pauperizados son quienes, en el contexto de las crisis recurrentes vividas en nuestro país y de las políticas de ajuste, han experimentado una fuerte y permanente movilidad descendente en la estructura social. Su situación de pobreza es adquirida no heredada, se asemejan a los no pobres en los aspectos socioculturales, acceso a la educación media y superior, número de hijos por familia;



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

pero se acercan a los pobres estructurales respecto de su condición de desempleo o precariedad laboral, falta de cobertura en salud, nivel de ingreso, etc.

Los jóvenes ya sean pobres estructurales o pauperizados tienen serios problemas para conseguir empleo. Los primeros comparten en la mayoría de los casos el destino de su familia, reproduciendo las condiciones de vida de su grupo primario.

Cabe destacar que el 10,6% de la población joven en la provincia de Buenos Aires es jefe de hogar, comprendiendo aproximadamente a 350.000 jóvenes (Fuente: DINAJU).

Los jóvenes de los sectores medios dado que sus familias están ligadas a la cultura del trabajo, conocen y comparten las significaciones y valores dominantes en el mercado de trabajo, tienen menos dificultades para ingresar a este. Generalmente acceden a mayores niveles de capacitación adaptándose con más facilidad a los requerimientos de la demanda laboral. A su vez pueden acceder a contactos cercanos al grupo familiar que por estar incluidos dentro del mercado de trabajo le facilitan el acceso a la entrevista laboral, pese a ello la sobreoferta de mano de obra y la exigencia de experiencia previa en el marco de un mercado restringido también es un obstáculo para ellos.

Los jóvenes pertenecientes a grupos familiares categorizados como pauperizados o empobrecidos comparten algunos atributos con los sectores medios, ya que sus grupos familiares han pertenecido a estos, hasta que fruto de las crisis cíclicas de nuestra economía, en particular la de los noventa, fueron expulsados del sistema productivo.

Si bien decíamos que estos comparten algunos atributos que les permiten adaptarse a los requerimientos de la cultura empresarial, están en inferioridad de condiciones respecto de los sectores medios, ya que no les resulta fácil acceder a cursos de capacitación, actualización o de perfeccionamiento, por su costo o por falta de información o dificultades materiales para el acceso en términos de localización



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

geográfica de la oferta. A su vez sus contactos con personas que integradas al mercado formal de trabajo puedan actuar como nexo con potenciales empleadores disminuye en relación directa con el tiempo de desocupación del jefe de familia. Existe una correlación inversamente proporcional entre tiempo de desocupación y las posibilidades de acceso al circuito formal, alejándose cada vez más del desempleo friccional para acercarse al crónico.

Respecto de los adultos pauperizados podemos decir que si bien comparten algunas dificultades con los jóvenes, tienen las propias para acceder al mercado de trabajo.

La probabilidad de conseguir empleo puede ser definida como condición de empleabilidad, la misma disminuye a medida que aumenta el tiempo de permanencia en situación de desempleo. Esto puede ocurrir por el desaliento que invade al desempleado, la pérdida de su calificación profesional, o debido a la política de los empleadores que interpretan que un largo periodo de desempleo es un indicador negativo acerca de sus competencias. Los empleadores suelen entender que la calificación de un trabajador desempleado deviene obsoleta en el tiempo, por lo tanto suponen que la productividad potencial de un trabajador con largo tiempo de desocupación será menor que la de otro con menos tiempo en la misma condición.

A su vez la empleabilidad del desocupado disminuye a medida que aumenta la edad y el nivel de capacitación. Muchas empresas consideran que el costo de capacitación para adaptar las calificaciones del empleado a los requerimientos laborales es tanto mayor cuanto menor es el nivel de capacitación inicial. Los beneficios futuros esperados por la empresa respecto de la productividad del trabajador estarían positivamente relacionados con el nivel de capacitación inicial y la cantidad de años que trabajara para la empresa.

Hasta aquí hemos visto a partir de un primer abordaje a la problemática del desempleo la complejidad de la misma, y las dispares posibilidades de acceso al mercado de trabajo.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

Si bien los mas desfavorecidos son los pobres estructurales, quizás sean los que mayores posibilidades tienen para acceder a los programas de empleo transitorio.

Lamentablemente estos programas no apuntan, en la práctica, a mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, transformándose en un subsidio selectivo al desempleo. Claro esta, que estos han cumplido un papel importante en el periodo de profundización de la crisis producida por la devaluación. Pese a esto estamos convencidos que es necesario un subsidio universal que ayude a cubrir las necesidades básicas y /o a complementar el ingreso familiar.

En estos últimos meses el gobierno nacional con la finalidad de ir disminuyendo la cantidad de beneficiarios de programas de empleo transitorio, implemento medidas que apuntan a fortalecer la economía social. Las mismas revisten la forma de programas de apoyo financiero a emprendimientos económicos, siendo los mas accesibles los dirigidos a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Esto implica que una parte importante de desempleados, aquellos que no accedieron a los mencionados programas de empleo, dada su particular forma de asignación de cupos, quedan excluidos en el acceso a los programas de apoyo a las microempresas o al fomento de las mismas. Los excluidos de estos programas son en general aquellos desempleados que pertenecen a la categoría pobres pauperizados.

Los pobres pauperizados son en general aquellos trabajadores excluidos por el modelo económico y social de la década del 90. Es decir que muchos de ellos son trabajadores calificados, con conocimiento de la organización empresarial y su lógica de funcionamiento, muchos de ellos tienen un conocimiento global del proceso de producción y de comercialización, y tienen potencialidades para la gestión.

La experiencia nos dice que la mayoría de las microempresas financiadas desde el Estado, sin un estricto seguimiento y sin capacitación para la gestión de las mismas termina fracasando. Produciendo varios efectos no deseados, tales como la perdida de



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

recursos públicos, la decepción de los beneficiarios y en algunos casos la utilización de estos programas para beneficios personales no ligados al trabajo.

Estamos convencidos que cuanto mas heterogéneos, en cuanto a la capacitación y la experiencia laboral previa, sean los grupos autogestivos que inicien una actividad económicamente productiva, mayores serán las posibilidades de generar puestos de trabajo estables.

También sabemos que estos grupos no se pueden formar por generación espontánea, es necesaria la intervención del Estado en este proceso de selección, formación, y seguimiento del grupo y de la actividad económica.

Respecto de los trabajadores que buscan empleo con relación de dependencia, pensamos que es el Estado quien tiene la obligación de democratizar el acceso al mercado de trabajo. Y esto es posible tomando medidas, entre otras, tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores desempleados. Esto implica facilitar el acceso a la capacitación, a la reconversión laboral, a la actualización, a la entrevista laboral, a la mediación con el potencial empleador, al apoyo psicológico y a la contención social del trabajador desempleado.

De algunos de los aspectos antes mencionados respecto del acceso al mercado de trabajo y del mejoramiento de las condiciones de empleabilidad se ocupan en forma fragmentada: oficinas de empleo, bolsas de trabajo, algunos gremios, organismos no gubernamentales.

Generalmente cada una de ellas abordan parcialmente el problema y actúan en circuitos diferenciados de la sociedad, interviniendo en la problemática de distinto grupo de desempleados, relacionándose a su vez con determinados grupos de potenciales empleadores. Ejemplo de ello son las bolsas de trabajo de las iglesias generalmente orientadas al sector servicios, en particular servicio domestico, mantenimiento de parques y jardines, mantenimiento de edificios. Las bolsas de trabajo de sindicatos orientadas a intervenir en la búsqueda de empleo ligado a su gremio. Las



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

bolsas de trabajo de las cámaras de comercios que generalmente tienen mayor llegada a los comerciantes recogiendo sus demandas y haciéndose más dificultosa la vinculación con el trabajador desempleado.

A su vez la zona de intervención de las oficinas de empleo o bolsas de trabajo están acotadas por su localización geográfica, por su accesibilidad y por la persistencia de la difusión de su actividad. Esto es un obstáculo ya que en muchos casos no pueden dar respuesta a la demanda de un potencial empleador por no contar con el perfil laboral requerido en sus registros. En este sentido resulta conveniente la articulación con organizaciones similares a fin de dar pronta respuesta a la demanda..

Estamos convencidos que las oficinas de empleo son el medio más adecuado para democratizar el acceso al mercado de trabajo, haciendo a su vez más eficiente la promoción del autoempleo y las empresas asociativas.

Es importante señalar que muchas de las oficinas de empleo municipales, que hasta el año 2001 cumplían un papel importante como articuladoras entre la oferta y la demanda de trabajo, hoy casi exclusivamente ponen sus recursos en tareas ligadas con la administración de planes de empleo transitorio.

Una **Red Provincial de Oficinas de Empleo** con capacidad técnica y operativa localizada regionalmente con el criterio antes expuesto permitiría potenciar la tarea de las bolsas de trabajo y oficinas de empleo municipales. Permitiría a su vez reorientar la oferta oficial de capacitación laboral y haría más eficientes y transparente la utilización de los recursos destinados a la promoción de emprendimientos económicos autogestivos. Por otra parte la misma red podría cumplir las veces de un sistema de vigilancia y monitoreo permanente del mercado laboral en la provincia, posibilitando detectar con suma rapidez el impacto de las innovaciones tecnológicas y de la aplicación de determinadas políticas públicas sobre la actividad laboral.

Desde esta perspectiva pensamos que hay que tomar medidas urgentes con el fin de dar respuesta a los problemas del empleo, que sería conveniente y viable diseñar y



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

poner en marcha programas que potencien los recursos disponibles en la sociedad y en el Estado. Tendiendo así al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores desocupados, posibilitando a su vez la democratización en el acceso al mercado de trabajo y a los planes de fomento del empleo autogestivo, creando mecanismo que faciliten el acceso al trabajo a los jóvenes desocupados o aquellos que buscan su primer empleo. Es con ésta finalidad que solicitamos a los Sres. Diputados la aprobación del presente proyecto.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires