

I. El derecho al trabajo. La promoción del empleo en la provincia de Córdoba

Celeste Bertona, Nora Britos, Rubén Caro, María José Franco, Agustín Manes, Carla Simonatto, Exequiel Torres¹

I.- Introducción. Aspectos centrales de la recepción del derecho al trabajo

El derecho al trabajo goza de reconocimiento en Argentina tanto en la Constitución Nacional (en los artículos 14 y 14 *bis*) como en la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987. El artículo 14 de la CN reza “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita (...)”, y el 14 bis indica que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Además, el derecho al trabajo se reconoce adicionalmente a través de la incorporación de tratados internacionales. En lo que respecta a la fuente universal, se incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos² También en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) este derecho es reconocido en los artículos 6 y 7³. El derecho al trabajo además es incorporado a la

¹ El presente capítulo fue elaborado por el Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos de la Escuela de Trabajo Social (Universidad Nacional de Córdoba) y del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba. Es preciso indicar que el trabajo aborda programas provinciales con la información disponible hasta diciembre de 2014.

² Artículo 23 1. “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

³ En este sentido, se establece en el artículo 6: 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar orientación y formación

Constitución argentina a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁴ y del Protocolo de San Salvador⁵. En el marco de la supervisión de la aplicación del Protocolo de San Salvador, se han establecido los *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*, en cuyos indicadores de recepción de derecho se incluye también la suscripción y ratificación de un conjunto básico de convenios con la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo,

técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana". En el artículo 7, se indica que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto. b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos".

⁴ Artículo XIV. "Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia".

⁵ Artículo 6: "1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo". En el artículo 7 se establece además que Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva; c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio; d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional; e. la seguridad e higiene en el trabajo; f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida; g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos; h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales". En el artículo 8 se consagran los derechos sindicales.

la Argentina ha suscripto los convenios más relevantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la materia: Convenio Nº 29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (ratificado el 14:03:50); Convenio Nº 105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (ratificado el 18:01:60); Convenio Nº 100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (ratificado el 24:09:56); Convenio Nº 111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (ratificado el 18:06:68). Además Argentina ratificó los convenios fundamentales de la OIT referidos al trabajo infantil, y adecuó la legislación sobre niñez y aspectos laborales a estas normas internacionales. Así, por Ley 24.650/1996 se ratificó el Convenio Nº 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 y por Ley 25.255/2000 se ratificó el Convenio Nº 182 sobre las Peores Formas del Trabajo Infantil, 1999.

En la Constitución de la Provincia de Córdoba, en el artículo 19, apartado 6, se establece el derecho de todas las personas a “elegir y ejercer su profesión, oficio o empleo”. En el artículo 23, ya bajo el título Derechos Sociales, subtítulo Del trabajador, se establece que “todas las personas en la Provincia tienen derecho: 1. A la libre elección de su trabajo y a condiciones laborales equitativas, dignas, seguras, salubres y morales. 2. A la capacitación, al bienestar y al mejoramiento económico. 3. A una jornada limitada, con un máximo de cuarenta y cuatro horas semanales, con descansos adecuados y vacaciones pagas; y a disfrutar de su tiempo libre. 4. A una retribución justa, a igual remuneración por igual tarea y a un salario mínimo, vital y móvil. 5. A la inembargabilidad de la indemnización laboral y de parte sustancial del salario y haber previsional. 6. A que se prevean y aseguren los medios necesarios para atender las exigencias de su vida y de la familia a su cargo, en caso de accidente, enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, situación de desempleo y muerte, que tienda a un sistema de seguridad social integral. 7. A participar en la administración de las instituciones de seguridad social de las que sean beneficiarios. 8. A participar de la gestión de las empresas públicas, en la forma y límites establecidos por la ley para la elevación económica y social del trabajador, en armonía con las exigencias de la producción. 9. A la defensa de los intereses profesionales. 10. A la gratuidad para la promoción de actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza laboral, previsional o gremial. 11. A asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en gremios o sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo. Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. 12. A ser directivos o representantes gremiales, con estabilidad en su empleo y garantías para el cumplimiento de su gestión. 13. A la estabilidad en los empleos públicos de carrera, no

pudiendo ser separados del cargo sin sumario previo, que se funde en causa legal y sin garantizarse el derecho de defensa. Toda cesantía que contravenga lo antes expresado, será nula, con la reparación pertinente. Al escalafón en la carrera administrativa. En caso de duda sobre la aplicación de normas laborales, prevalece la más favorable al trabajador”. Además, en el artículo 54, bajo el título Políticas Especiales del Estado, reconoce que “el trabajo es un derecho y un deber fundado en el principio de la solidaridad social. Es una actividad y constituye un medio para jerarquizar los valores espirituales y materiales de la persona y la comunidad; es fundamento de la prosperidad general. El Estado está obligado a promover la ocupación plena y productiva de los habitantes de la Provincia. La ley contempla las situaciones y condiciones especiales del trabajo para asegurar la protección efectiva de los trabajadores. El Estado Provincial ejerce la policía del trabajo en el ámbito personal y territorial, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal en la materia. Igualmente, en lo que respecta a negociación colectiva en materia de conciliación obligatoria, arbitraje facultativo y arbitraje obligatorio; en este último caso, sólo en situaciones de excepción, y en todos los supuestos referidos, con la misma reserva sobre las facultades del Gobierno Federal”.

En el enfoque de derechos humanos se puede considerar que todo derecho incluye un conjunto de obligaciones negativas y positivas por parte del Estado. Estas obligaciones pueden clasificarse en:

- a) *obligaciones de respeto*, que consisten en el deber del Estado de no injerir, entorpecer o impedir el acceso a los bienes que son el objeto del derecho;
- b) *obligaciones de protección*, que obligan al Estado a prevenir la intervención de terceros que obstaculicen o limiten el acceso a esos bienes; y
- c) *obligaciones de satisfacción*, que implican tanto el desarrollo de condiciones propicias para el acceso al bien como asegurar que los titulares del derecho accedan al bien tutelado, cuando no puedan hacerlo por sus medios⁶.

Cabe señalar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano de supervisión del PIDESC) desarrolló la Observación General N° 18 (OG 18 adoptada en 2005)⁷,

⁶ Para un desarrollo completo sobre estos niveles de obligación del Estado, véase Víctor Abramovich; Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

⁷ CDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho al trabajo. Observación general N° 18. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*, 35º período de sesiones, Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005, aprobada el 24 de noviembre de 2005.

en la que se señala que el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y para la dignidad humana. Para caracterizar este derecho, el Comité establece como sus contenidos la **disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad**. Se entiende por *disponibilidad* la obligación de los Estados Partes de “contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él”. La *accesibilidad* (que el mercado de trabajo sea accesible a todas las personas bajo jurisdicción del Estado Parte) se compone de tres dimensiones: la prohibición de discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo⁸; la accesibilidad física y la accesibilidad como el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo. Por *aceptabilidad y calidad* se entiende “el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo”⁹.

En relación con el derecho al trabajo, la misma OG 18 indica en su párrafo 22 lo siguiente: “al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar, proteger y aplicar*. La obligación de *respetar* el derecho al trabajo exige que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho. La obligación de *proteger* exige que los Estados Partes adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo. La obligación de *aplicar* incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización”.

Hay que señalar, que además de la recepción del derecho en el plano constitucional (nacional y provincial) y a través de los distintos instrumentos internacionales, se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento normativo en leyes nacionales y demás legislación interna.

⁸ “En virtud del párrafo 2 del artículo 2, así como del artículo 3, el Pacto proscribe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible”. CDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho al trabajo. Observación general Nº 18. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*, cit.

⁹ CDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho al trabajo. Observación general Nº 18. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*, cit.

Sin embargo, queremos llamar la atención sobre la primera normativa nacional que incluyó las actividades de *promoción* entre las obligaciones estatales en materia de empleo. Se trata de una norma que contiene múltiples aspectos controvertidos.

La *Ley Nacional de Empleo* 24013/91 (LNE, en adelante) se caracteriza por contener un conjunto de definiciones y regulaciones que condujeron a establecer distinciones en lo referido a la protección social de los trabajadores desempleados. Esta norma crea un seguro de desempleo restringido a los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y crea, en contrapartida, programas de empleo para los desempleados sin cobertura social; en realidad, carecientes de cobertura por desempleo *por la propia definición restrictiva de la norma*, esto es, la norma concibe como desempleados sin cobertura social a aquellos trabajadores que no están regidos por la LCT, es decir, procedentes del empleo público o del empleo no registrado.

Podríamos decir que las intervenciones estatales relacionadas con su obligación de promoción del derecho se desarrollaron a partir de la sanción de esta ley que estableció la responsabilidad del Estado de desarrollar acciones para lograr la inserción laboral de los trabajadores desempleados e incluyó un capítulo referido a los “Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores”. Se trata del Capítulo III, en el que se introduce la facultad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para desarrollar políticas orientadas a la reinserción laboral de trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Los grupos especiales enumerados específicamente (aunque no se excluyen otros grupos que en el futuro pudieran ser foco de estas políticas) son: jóvenes desocupados entre 14 y 24 años; cesantes con calificaciones en ocupaciones obsoletas; o mayores de 50 años; o que sufran más de 8 meses de desempleo; grupos protegidos (liberados, aborígenes, ex -combatientes y rehabilitados de la drogadicción); discapacitados¹⁰.

En esta presentación nos limitaremos a analizar algunas políticas que lleva adelante el Estado provincial en cumplimiento de las obligaciones de *aplicar* o *satisfacer* el derecho al trabajo para un grupo de edad que presenta indicadores de mayor intensidad en materia de desocupación, como es el caso de los jóvenes entre 16 y 25 años de edad. Algunas de estas medidas se introdujeron a fines de la década de 1990 en la provincia de Córdoba, bajo la gestión de Unión por Córdoba encabezada por José Manuel De la Sota y han sido retomadas en 2012.

¹⁰ En esta norma se incluyeron formas de empleo ‘promovidas’, como el contrato de aprendizaje y las pasantías, actualmente fuera de vigencia.

II. ¿Una institucionalidad separada y distinta para abordar el desempleo?

Al abordar la dimensión institucional relacionada con las capacidades estatales en materia del derecho al trabajo, una primera cuestión que emerge es que la garantía de este derecho en el Poder Ejecutivo provincial se subdivide en dos instituciones diferentes: el Ministerio de Trabajo y la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional.

La Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional se creó por decreto 2565 en el marco de una modificación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo¹¹, el 10 diciembre del 2011, día en que José Manuel De la Sota asumía su tercer mandato como gobernador de la provincia por la coalición Unión por Córdoba. La creación de agencias no es una novedad en la provincia de Córdoba: data del año 1999 cuando, en su primera gestión como gobernador De la Sota¹², sanciona la ley orgánica de ministerios. Con esta ley se establecen varias agencias¹³, inaugurándose lo que Nallino (2005) denomina un proceso de “agencialización” del Estado en el marco de la implementación de las propuestas del *New Public Management* impulsadas por los organismos internacionales de crédito. Las agencias se constituyeron como estructuras que habilitaban la coparticipación de actores públicos y privados en la toma de decisiones de la administración estatal.

La posterior aprobación de las leyes de Nuevo Estado en el año 2000¹⁴ constituye también el marco de comprensión de este proceso, en tanto establecen elementos para una reforma

¹¹ En este mismo acto se ratificaron la Agencia Córdoba Deportes Sociedad de Economía Mixta, la Agencia Córdoba Turismo Sociedad de Economía Mixta y la Agencia Procórdoba Sociedad de Economía Mixta y se crearon la Agencia Córdoba Cultura Sociedad del Estado y la Agencia Córdoba Joven.

¹² En julio de 1999 José Manuel De La Sota asumió por primera vez la gobernación de la provincia de Córdoba, con la coalición Unión por Córdoba, quebrando la hegemonía del partido radical que venía gobernando la provincia desde 1983. En la elección la fórmula De La Sota-Kammerath obtuvo el 49,59% de los votos. Al poco tiempo, Germán Kammerath, de la Unión del Centro democrático (UCUDE), renunciaba a su cargo como vicegobernador para presentarse en las elecciones municipales en el año 2000.

¹³ En aquella oportunidad se crean las Agencias Córdoba Ciencia Sociedad del Estado, Córdoba Cultura Sociedad del Estado, Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, Córdoba Deportes Sociedad de Economía Mixta y Córdoba Turismo Sociedad de Economía Mixta. En 2001 se crea la Agencia ProCórdoba Sociedad de Economía Mixta; en 2002 la Agencia Córdoba Solidaria Sociedad del Estado y la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento Sociedad de Economía Mixta; en 2003 se funda la Agencia Córdoba Juventud Sociedad del Estado.

¹⁴ Las tres leyes aprobadas fueron la Carta del ciudadano” (ley Nº 8.835/2000), la de “Modernización del Estado” (ley Nº 8.836/2000) y la de “Incorporación de capital privado al sector público” (ley Nº 8.837/2000). Como señalaron Arriaga et al (2012), inicialmente las tres leyes eran parte de una misma

gerencial de la administración pública. El proyecto de Nuevo Estado recuperaba las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito en lo que respecta a la redefinición de las relaciones entre el Estado y el resto de los actores sociales, a través de su reforma estructural y de la transformación de sus modalidades de intervención a nivel económico y en el desarrollo social (Arriaga et al, 2012: 51). Se incorporaban en estas leyes cambios típicos de la primera generación de reformas y medidas que pueden encuadrarse dentro del paradigma de la segunda generación de reformas (como la creación del fuero Penal, Económico y Anticorrupción en el marco de la Justicia Provincial, el Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP), entre otros). La participación de capitales privados y la progresiva privatización de lo público fue un proceso que contribuyó a reforzar una estructura de poder hegemónica en Córdoba. Señala Nallino que este proceso demostró una preferencia por la articulación con actores de poder –cámaras y asociaciones empresarias – y estableció un diseño institucional construido sobre “una distribución desigual de recursos que reproduce las asimetrías de poder preexistentes” (2005: 12).

En lo particular, la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional constituye una entidad autárquica del Estado Provincial que se rige por su propio estatuto y que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo. Está conformada por un presidente – en la actualidad Juan Alberto Grosso - y cinco vocales designados por el Poder Ejecutivo¹⁵. Entre las atribuciones de la Agencia se encuentran la creación, implementación, regulación y control del Sistema Provincial de Capacitación Laboral y Formación Profesional integrado por todos los programas, planes y proyectos de nivel provincial destinados a la calificación y/o reconversión laboral y/o profesional de recursos humanos del sector privado; la actuación como Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ) y autoridad de aplicación, regulación y control de los programas, planes y proyectos que asignen recursos nacionales o internacionales; la creación de Centros de Desarrollo Regionales y/o conformación de sub-unidades de ejecución para el mejor cumplimiento de las funciones que le competen; entre otras.

Según su decreto de creación, la Agencia tiene por objetivo “la creación, implementación, ejecución, supervisión y contralor de los programas, planes y proyectos destinados a la capacitación, actualización y especialización laboral y/o formación profesional de recursos humanos a los fines de promover la empleabilidad laboral y la autogestión profesional de los ciudadanos domiciliados en la Provincia de Córdoba en condiciones de calidad y equidad a

normativa; sin embargo, su división para posibilitar un tratamiento individualizado fue una concesión del gobernador a un sector de la Unión Cívica Radical, en lo que se conoció como el “Pacto de las Tejas”.

¹⁵ A la fecha sólo tres vocalías se encuentran cubiertas, según nos aseguró el vocal de directorio Roberto Avilia Lammertyn, en entrevista realizada el 14 de julio de 2014.

través del diseño y la implementación de políticas inclusivas que favorezcan la participación de los actores sociales y productivos en todo el proceso, y la articulación de las políticas públicas en la materia que instrumente el Gobierno Provincial y otros órganos del Estado Nacional y/o Municipales” (Boletín Oficial de Córdoba, 22/12/2011: 8). Su “población objeto” son jóvenes, mujeres y “poblaciones especiales”.

Según se explicita en la página *web* de la Agencia, su paradigma de gestión se apoya en una estrategia sectorial y territorial. La sectorial incluye básicamente a tres actores: empresas productivas, gobierno y trabajadores para “una mejor utilización de los recursos y la mejora de la competitividad provincial”. La estrategia territorial “involucra una mirada y desarrollo de las políticas públicas a partir de las dinámicas territoriales propias de cada región y localidad promoviendo la acción coordinada entre el Estado, las organizaciones sociales, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales, los representantes empresariales, de los trabajadores, etc.”¹⁶.

Desde esta Agencia se desarrollan programas de promoción del empleo (Confiamos en Vos, Programa Primer Paso y Becas Académicas); instancias de intermediación laboral (con el objetivo de “promover el vínculo entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad, que desean insertarse o reinsertarse con el sector socioproductivo y de servicios”); espacios de formación profesional; los Centros de Desarrollo Regional (CEDER) distribuidos en distintos departamentos de la provincia, y mesas sectoriales (espacios de concertación, donde participan representantes de distintos sectores productivos y que están integradas por empresarios, representantes de los trabajadores y representantes de los organismos de gobierno provinciales, junto a equipos técnicos de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional).

A partir de los objetivos que se propone la Agencia, teniendo en cuenta el modo en que se define a la “población objeto” y los programas que incluye, cabe preguntarse por qué estos programas forman parte de una Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional y no del Ministerio de Trabajo; o dicho de otra manera ¿por qué esta agencia- no contiene a toda la población, a todos¹⁷ aquellos ocupados y a los que buscan trabajo?

¹⁶ Véase <http://www.cba.gov.ar/reparticion/agencia-promocion-de-empleo-y-formacion-profesional/>, revisada el 31/07/14.

¹⁷ Aclaración: los autores de este trabajo se esfuerzan por institucionalizar prácticas y representaciones simétricas desde el punto de vista del género, y por lo tanto bregan por el uso de un lenguaje que no discrimine por razones de género. No obstante, al no existir hasta el momento acuerdo entre los lingüistas en torno al modo de hacerlo en nuestro idioma, y con la finalidad de evitar la sobrecarga –y

Para Roberto Avilia Lammertyn, vocal del directorio de la Agencia “la idea de las agencias es (la de) una gestión mucho más eficiente, más rápida, con una burocracia menor, y obviamente que tenga los mismos controles que el resto del ejecutivo pero con una posibilidad de agilidad de gestión mucho mayor. Es eso, no hay otra historia. (...) Es una estrategia política del gobernador, esperamos que se perpetúe”¹⁸.

Un tema en el que no pudimos profundizar es el de las condiciones de contratación de los trabajadores de la Agencia. Resulta de difícil acceso la información sobre la condición de trabajo como contratados o interinos en la provincia, en particular, en la planta de personal de la Agencia. En el caso del presupuesto 2012¹⁹, figuran 411 cargos, de los cuales 330 corresponden a personal docente y se adicionan 207 hs. cátedra, aunque no se especifica cuál es la situación de revista del personal.

Con relación a otras áreas del Estado provincial contamos con información preocupante basada en una investigación radicada en la Universidad Nacional de Córdoba. En esta investigación de referencia Eugenia Olivera Rubia indica que

“sobre la modalidad de vinculación laboral actual, la situación es muy diversa y heterogénea de acuerdo a la repartición de que se esté hablando. En Violencia Familiar el 60,4% de los encuestados está contratado y sólo el 39,6% es personal de planta permanente. En Residencia y Egresos el 30,8% se encuentra contratado y el 69,2% es de planta permanente. En cambio en las otras reparticiones la situación varía. Por ejemplo en Asistencia a la Víctima los encuestados dicen que el 89,5% es de planta permanente y el 10,5% contratado. Sin embargo este dato debe ser considerado en el marco de que esta repartición tiene una planta antigua de profesionales, el último pase a planta de trabajadores contratados se realizó en el 2006 y desde esa fecha las personas que ingresaron solo lo hicieron como contratados”²⁰.

los frecuentes errores- que significa en nuestro idioma la permanente duplicación o/a para hacer presentes a los múltiples géneros, empleamos el masculino genérico clásico, aclarando que tales menciones representan siempre a los múltiples géneros posibles.

¹⁸ Roberto Avilia Lammertyn, vocal de directorio de la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional. Entrevista mantenida con Celeste Bertona y Nora Britos el 14/7/14.

¹⁹ La creación de la Agencia se materializa en el presupuesto modificado 2012, que puede ser consultado en <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/mapas-agenciasysep-mp20121.pdf>, revisado el 10 de setiembre de 2014. La información relativa a la planta de personal en su versión modificada de 2012 se puede consultar en <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/agenciasysep-plantapersonal-mp2012.pdf>, revisado el 10 de setiembre de 2014.

²⁰ Eugenia Olivera Rubia, Informe final proyecto “Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba”, mimeo, beca de innovación socio-productiva financiada por SECYT y SEU, Universidad Nacional de Córdoba, 2013. El núcleo del proyecto se orientó a la identificación participativa de las principales condiciones de trabajo que afectaban negativamente a los trabajadores de los servicios sociales y al desarrollo conjunto de innovaciones en materia de gestión técnica, social y organizacional específicas sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo que fueran pertinentes y apropiables por los trabajadores. Las áreas y reparticiones donde se

Con respecto a las distintas modalidades de contratación, que sin dudas precarizan el trabajo en la administración pública provincial, Olivera Rubia aporta lo siguiente:

“(…) En los datos cualitativos recogidos una particularidad que emerge de la percepción que tienen los trabajadores contratados que se encuentran en Violencia Familiar y en Residencia y Egresos es que muchos de ellos pueden ser contratados ‘con cargo’ y contratados ‘sin cargo’. Los contratados con cargo son aquellos que tienen un lugar otorgado en el escalafón formal de la organización estatal. En cambio los contratados sin cargo no tienen un lugar formal en el escalafón, y estos contratos se subdividen en A, B y C. También se encuentran trabajadores denominados monotributistas, que son los que no están contratados y están inscriptos como trabajadores independientes en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Ser monotributista quiere decir que ese trabajador factura sus servicios profesionales al Estado, con la obligación de pagar mensualmente un importe fijo que consta de un componente previsional y otro impositivo. Luego se encuentran figuras de becarios o voluntarios; la única formalidad del vínculo en este caso es que se les paga con un cheque a fin de mes. A la mayoría de los monotributistas, becarios y voluntarios, cuando han pedido una certificación de servicios les ha sido negada desde el área de recursos humanos. Se puede inferir que se ha instalado una modalidad de vinculación común en el Estado empleador de la provincia de Córdoba, donde el mismo Estado ignora la prescripción legal y contrata personal por tiempo ilimitado, sin formalizar sin embargo el vínculo contractual; en la mayoría de los casos dichos trabajadores realizan las mismas tareas de los empleados de planta permanente, cobran una remuneración similar, pero carecen de protección frente a la cesantía o a la decisión estatal de no renovarles el contrato. A su vez se encuentran desprotegidos en cuanto a situaciones de enfermedad, francos y vacaciones”²¹.

Aportando a ello, una encuesta²² *online* realizada durante los meses de junio y julio de 2014 a matriculados del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba, da cuenta de que el 56.6% de quienes respondieron a la misma identifican en su ejercicio profesional vulneraciones del derecho al trabajo, reconociendo entre ellas los modos de contratación del gobierno provincial (contrataciones laborales a través de becas de capacitación, pasantías, concurrencias y locación de servicios).

realizó el relevamiento fueron: Equipos y Servicios Técnicos del Poder Judicial; Centro de Asistencia a la Víctima del Delito (Ministerio de Justicia), Subdirección de Residencias y Equipos de Egresos (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social) y la Dirección de Violencia Familiar (Ministerio de Desarrollo Social).

²¹ Eugenia Olivera Rubia, Informe final proyecto “Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba”, mimeo, *cit.*

²² La encuesta mencionada fue difundida a través del boletín digital del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba entre los matriculados de la institución. Las respuestas a las que se hace referencia en el presente escrito corresponden a 61 profesionales que lo hicieron durante siete semanas en los meses de junio y julio de 2014. Las preguntas formuladas fueron mayoritariamente cerradas, con el objetivo de ponderar opiniones realizadas por profesionales de Trabajo Social en relación a los principios de igualdad y no discriminación, acceso a la información, acceso a la justicia y procesos de exigencia del derecho al trabajo. Se agregaron otras preguntas abiertas, vinculadas a conocer situaciones concretas de intervención profesional en las cuales estos principios se garantizan o se vulneran.

Como señalamos, no se expresan en los documentos presupuestarios relativos a la planta de personal de la Agencia las condiciones de contratación de su personal, lo que reviste interés en el presente estudio.

III. La intervención paradigmática en materia de promoción del empleo: el *Programa Primer Paso*

En la provincia de Córdoba ya en 1999 se desarrolló el Programa Primer Paso, creado por Decreto 1759/99 (orientado a jóvenes en búsqueda de su primer empleo), junto a otros como el Programa Recuperación Productiva- Volver al Trabajo (para mayores de 45 años), Programa Edad Productiva (para desempleados en edad central) e incluso un programa para profesionales universitarios en búsqueda de su primer empleo Programa Primer Paso Profesional (PPPP), inscriptos todos en aquél entonces en el marco de la Gerencia de Promoción del Empleo dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo de la provincia. Los programas tuvieron por objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas, incorporándolos en empresas a través de dos modalidades: permitiendo su entrenamiento o actualización de sus saberes, capacidades y aptitudes (a través de una beca); o subsidiando la contratación de trabajadores bajo la figura de Contrato de trabajo por Tiempo Indeterminado (CTI); ambas por un período de 12 meses.

En un trabajo que analizó este programa en su primera etapa, Nora Britos y Rubén Caro caracterizaron estas 'políticas activas' como ejemplos típicos de las intervenciones denominadas *remercantilización administrativa*²³.

“Por medio de estas políticas, se pagan salarios con fondos fiscales y se exime a las empresas del pago de cargas sociales, todo ello por un tiempo determinado. La puesta en contacto administrativo de capital y fuerza de trabajo favorecería (según la perspectiva de quienes diseñan los programas) la creación de nuevos empleos, ya que una vez finalizado el período subsidiado, las empresas incorporarían a estos

²³ “las denominamos *remercantilización administrativa* siguiendo a Claus Offe, en tanto entendemos que se trata de políticas sociales cuya característica principal es brindar subsidios de desempleo condicionando a los receptores a incorporarse a empresas para obtener el beneficio. La *remercantilización administrativa* constituye, según este autor, una estrategia estatal de intervención directa en la relación entre capital y trabajo. Ilustra las tensiones a que se ve expuesta la intervención estatal en el capitalismo: se *remercantilizan* relaciones sociales a través de la creación de valor por medios estatales o ajenos a la lógica mercantil”. Nora Britos; Rubén Caro “Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba”, en Mirta Vuotto (coordinadora), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007; pág. 164.

trabajadores en tanto éstos hayan demostrado sus condiciones para el puesto y su conformidad con las tareas asignadas y con el salario propuesto. Una condición para la remercantilización consiste en que las poblaciones puedan ser empleables por la industria, el comercio o los servicios mercantiles. De allí que, complementariamente, las estrategias de formación de jóvenes con pasantías en empresas tiendan a ajustar a las necesidades empresariales los perfiles de la fuerza de trabajo”²⁴.

En el marco de este informe, destacamos los considerandos de la Resolución N° 1 de la Agencia, del 3 de enero de 2012, en la que se vincula la necesidad de definir un Plan Estratégico que permita orientar los programas, proyectos y acciones de promoción de empleo y formación profesional que implementará al campo de los derechos humanos. Así, el considerando reza “que la Constitución de la Nación Argentina, diversos Pactos y Declaraciones Internacionales sobre Derechos Humanos, el Convenio sobre Desarrollo de Recursos Humanos N° 142 y la Recomendación N° 192 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobados por las Conferencias Internacionales del Trabajo en 1975 y 2004, respectivamente, reconocen a la Formación Profesional – en sentido amplio – como un derecho fundamental de los trabajadores y trabajadoras”. Continúa remitiendo a los derechos reconocidos en la Constitución de la Provincia de Córdoba. También recuerda las competencias que la Ley Nacional de Empleo asignó a los ministerios de trabajo en esta materia.

En la actualidad, la Agencia gestiona en lo que denomina *Programa de Promoción del Empleo* los siguientes programas, según su denominación y descripción en el presupuesto 2014:

- *Programa Primer Paso* “cuyo objetivo es facilitar la transición hacia el empleo formal de los jóvenes desocupados de 16 a 25 años sin experiencia laboral relevante”.
- *Programa Primer Paso Profesional* “cuyo objetivo es lograr que jóvenes profesionales sin empleo ni experiencia laboral, accedan a su primera oportunidad laboral”.
- *Becas Académicas Universitarias y Terciarias* “cuyo objetivo es promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación de Nivel Superior, de los jóvenes estudiantes de carreras relacionadas a sectores productivos priorizados”.
- *Becas Académicas Enfermería* “cuyo objetivo es promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación de Nivel Superior, de los jóvenes estudiantes de la Carrera Superior de Enfermería”.

²⁴ Nora Britos; Rubén Caro, “*Workfare*, sufrimiento social y disciplinamiento laboral”, en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes, 2002. Disponible en <http://reco.concordia.ca/pdf/Britos02workfare.pdf>, revisado el 29/07/2014.

- *Programa Volver al Trabajo* “cuyo objetivo es mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas mayores de 50 años y que son sostén de familia”²⁵.
- *Programa Reversión Productiva* “cuyo objetivo es brindar respuesta a los requerimientos de reentrenamiento, recalificación o actualización de saberes, capacidades y aptitudes de los trabajadores/as en relación de dependencia y de las personas de grupos y sectores sociales con dificultades particulares en su inserción laboral”²⁶.

Nos detendremos en el Programa Primer Paso (PPP), puesto nuevamente en marcha en el año 2012 según Decreto 190/12, ya que es el programa que atiende la problemática de acceso al empleo para el grupo etario que evidencia las mayores dificultades en este campo: los jóvenes de 16 a 25 años. En este sentido, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del tercer trimestre del año 2012, indica que en el caso de las mujeres de entre 14 y 29 años, la tasa de desocupación ascendía a 19.8% y en el de los varones de la misma franja etaria, a 11.8%²⁷. Cabe señalar que este grupo poblacional está *sobrerrepresentado* en los indicadores de desempleo.

El PPP tiene por objetivo, según el artículo 2º del Decreto 190/12, “facilitar la transición hacia el empleo formal de jóvenes de entre 16 y 25 años inclusive, desempleados, sin experiencia laboral relevante, mediante la realización de procesos de capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo de empresas o empleadores privados, con la finalidad de desarrollar actitudes, conocimientos y habilidades que aumenten la empleabilidad de los beneficiarios”. Entre los destinatarios se incluyen discapacitados y trasplantados, éstos últimos hasta 49 años de edad, todos radicados en la Provincia de Córdoba. Los requisitos para postular al programa son: no haber tenido un empleo continuo en los 6 meses anteriores al momento de la inscripción; no contar con jubilación o pensión o cualquier ingreso derivado de programas de

²⁵ Este programa no figura en la información accesible al público en la página web de la Agencia, sólo aparece en la descripción de los programas en el Presupuesto 2014 del gobierno de la provincia de Córdoba.

²⁶ En la Resolución Nº 19 de la Agencia, del 30 de marzo de 2012 publicada en el Boletín Oficial del 3 de octubre de 2012 se crea el Programa Reversión Productiva y Capacitación Laboral, aunque en el Artículo 17º se indica que el programa “se encuentra condicionado a la existencia de recursos, facultándose a la Presidencia del Directorio a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para atender las necesidades y requerimientos de cada proyecto presentado en el marco de la presente Resolución”.

²⁷ INDEC, “Encuesta anual de hogares urbanos (EAHU) año 2012 – tercer trimestre”, disponible en http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/eahu_indicadores_05_13.pdf, revisado el 10 de setiembre de 2014.

empleo o capacitación de las jurisdicciones nacional, provincial o municipal (con excepción de la Asignación Universal por Hijo); no haber sido beneficiario en ediciones anteriores del programa (a excepción de los postulantes con discapacidad, aunque la prioridad para ocupar vacantes es para discapacitados que no fueron beneficiarios en ediciones anteriores); no ser pariente en primer o segundo grado del titular de la empresa o empleador; contar con el consentimiento de padres o tutores en el caso de las personas menores de 18 años.

Hay dos modalidades de incorporación de estos jóvenes en el programa: acciones de entrenamiento y contrato por tiempo indeterminado. Los jóvenes que ingresan al PPP pueden ser aceptados por las empresas en carácter de *becarios* en el marco de las acciones de entrenamiento, en cuyo caso reciben \$1.500= aportados por la provincia durante un año en carácter de beca, monto que puede ser incrementado por las empresas o empleadores. La provincia provee la cobertura de riesgos de trabajo, a través de la ART ASECOR²⁸. No se realizan aportes previsionales durante el período de beca, no contando tampoco como años de servicio ya que explícitamente se plantea que la relación establecida *no configura una relación laboral*²⁹. Los jóvenes bajo programa deben realizar su 'práctica laboral' en los establecimientos durante 20 horas semanales (y con un tope de 4 horas diarias), y las empresas deben acreditar al finalizar el período que los jóvenes han realizado esta formación en el trabajo.

Las empresas también pueden incorporar jóvenes bajo la modalidad de *contrato por tiempo indeterminado* (CTI), en cuyo caso deducirán los \$1500 de beneficio del salario de bolsillo que le corresponda al beneficiario, siendo este monto pagado al joven en forma directa por la provincia. La empresa se compromete a abonar el salario establecido por el Convenio Colectivo de Trabajo de la rama de actividad correspondiente, descontando en el recibo de sueldo el monto que el beneficiario percibe del programa. Los aportes al sistema previsional, obra social y seguro por riesgo de trabajo se realizan por cuenta del empleador.

²⁸ "Asesores de Córdoba S.A. es un bróker de Seguros que tiene como accionista al Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba y capitales privados, opera como una unidad asesora y productora de seguros brindando asistencia profesional y técnica para los distintos ministerios, organismos y empresas del Gobierno de la Provincia, así como también para numerosas Municipales, Fundaciones y Empresas Privadas. Esto hace posible que los capitales cordobeses se queden en la Provincia y aporten el respaldo financiero necesario para lograr el crecimiento y desarrollo provincial". Véase <http://www.asecor.com.ar/> Revisada el 31/07/14.

²⁹ "El PPP basa su estrategia en el contacto entre capital y trabajo, en la dotación de salarios (denominados becas) que liberan a las empresas del pago de estos trabajadores, y en la elusión de la relación de dependencia típica del derecho del trabajo a través de la fórmula del 'entrenamiento'". Nora Britos, Rubén Caro, "Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba", *cit.*; pág. 168.

En los dos casos, se trata de una prestación de una duración anual, no renovable. Los jóvenes deben identificar empresas, personas físicas u organizaciones no gubernamentales interesadas en incorporarlos en alguna de las dos modalidades y por un año. Según el instructivo, se admiten “empresas y empleadores privados de la provincia de Córdoba, cualquiera sea su actividad económica, inclusive monotributistas con empleados registrados. Asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas y en Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) sin fines de lucro cualquiera sea su denominación. No pueden participar organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), empresas públicas, entes autárquicos, organismos descentralizados ni aquellas instituciones que reciben aportes del estado (por ejemplo, los colegios privados solo pueden tomar en relación al personal no docente que no recibe aportes del Estado)”³⁰.

Estas empresas, personas físicas u organizaciones deben cumplir ciertos requisitos para acceder al programa: deben estar inscriptas en la AFIP y tener al menos un empleado registrado, no pueden haber producido despidos masivos en los últimos 6 meses, no pueden sustituir trabajadores permanentes por becarios durante el tiempo que dure su adhesión al programa, y se excluye el ámbito doméstico familiar como empleador. Entre las empresas que se benefician del programa, en 2012 se excluían las cooperativas de trabajo de los posibles ámbitos de inclusión de jóvenes bajo programa, así como las entidades sin fines de lucro que no tuvieran al menos un empleado. Estas condiciones en la actualidad han sido modificadas, en la edición 2014 pueden recibir jóvenes bajo programa incluso empleadores monotributistas que no posean empleados a su cargo. En el caso de empresas sin empleados, sólo pueden incorporar jóvenes bajo la modalidad de contrato por tiempo indeterminado. En el caso de las empresas u organizaciones con empleados registrados, pueden incorporar en acciones de entrenamiento 1 joven en el caso de contar entre 1 y 5 empleados registrados; hasta 2 en el caso de las que tienen entre 6 y 10 empleados; hasta 3 en aquellas con entre 11 y 25 trabajadores. Pueden incorporar hasta un 20% del plantel las empresas que cuentan entre 26 y 50 trabajadores, y aquellas con más de 50, hasta el 10% de su planta. Las personas discapacitadas que se incorporen no afectan el cupo mencionado. Por cierto, la modalidad de incorporación a través de contrato por tiempo indeterminado no tiene cupo, pudiéndose incluir todos los jóvenes, discapacitados o trasplantados que se requieran.

Con respecto a estas condiciones, en lo que respecta a las restricciones para los empleadores sin empleados registrados, la región Noroeste de la provincia se encuentra exceptuada: estos

³⁰ <http://agenciadeempleoyfp.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2014/05/14-Instructivo-Primer-Paso-2014.pdf>, revisada el 31/07/14.

empleadores pueden incorporar un joven en acciones de entrenamiento. Esta región comprende los departamentos Cruz del Eje, San Javier, San Alberto, Sobremonte, Tulumba, Totoral, Río Seco, Ischilín, Minas y Pocho. Cabe señalar que esta región es la que presenta los indicadores socioeconómicos más desfavorables de la provincia. En el caso de la edición 2012 del programa, se estableció un cupo de 500 prestaciones (de un total de 10.000) para esta región. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Las solicitudes se pueden descargar desde una página web de la Agencia y además se estableció como boca de entrega las comisarías y precintos policiales. Genera preocupación en términos de política estatal tendiente a promover la inserción laboral de jóvenes desocupados que se elija un ámbito tal como espacio de retiro de los formularios para la postulación al programa³¹.

Cabe señalar que las inscripciones se validan si cumplen con los requisitos, y previo cruce con la base de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS), se sortean según las vacantes establecidas en un sorteo realizado por la Lotería de Córdoba.

IV. Algunas consideraciones sobre la formulación y ejecución del programa

En relación con las distintas obligaciones del Estado en materia de aplicar y satisfacer, entre las que incluimos al Programa Primer Paso, nos interesa poner en discusión algunos aspectos de su ejecución.

Una primera cuestión que llama la atención es que en la edición 2012, la proporción de mujeres fue de un 53.5% y la de varones fue de 46.5%³². Si bien a primera vista aparece como una distribución equitativa en cuanto al sexo, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del tercer trimestre del año 2012, indica que en el caso de las mujeres de entre 14 y 29 años, la tasa de desocupación ascendía a 19.8% y en el de los varones de la misma franja etárea, a 11.8%. Nótese que la tasa de desocupación de las mujeres en esta franja es significativamente superior, con una incidencia un 60% mayor entre las mujeres que entre los varones de la

³¹ <http://www.telam.com.ar/notas/201409/76577-cels-policia-cordoba.html>, revisado el 16 de setiembre de 2014.

³² Respuesta por escrito de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional del 4/02/14 a la Nota sticker N°74948000949513 del 3/11/13 del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos de la Escuela de Trabajo Social y del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba. En adelante *Respuesta por escrito de la Agencia*.

misma edad³³. Vale decir entonces que las mujeres debieron contar con *mayor cantidad de plazas* para evitar una discriminación por sexo.

Otro aspecto sobre el que consultamos a la Agencia fue sobre la efectiva distribución de los beneficios en las distintas regiones de la provincia, atendiendo a la prohibición de discriminación en el acceso al derecho, incluyendo la accesibilidad física. En este sentido, hay que destacar que el decreto 190/12 del Gobernador de la Provincia de Córdoba, establece un cupo de 500 becas para los departamentos Sobremonte, Río Seco, Tulumba, Totoral, Ischilín, Cruz del Eje, Minas, San Alberto, Pocho y San Javier. El fundamento de esta normativa se encuentra en el decreto 2219/99, que en su artículo 3 especifica: “los Departamentos Provinciales que evidencien menor índice de adherentes al Programa como consecuencia de las dificultades socio-económicas que presenta la zona, tendrán prioridad para la asignación de recursos a los fines de financiar nuevos beneficiarios”. Un estudio realizado por el Ministerio de Salud de la provincia de Córdoba, que establece una comparación de hogares con NBI identificados en los censos 2001 y 2008 según departamentos provinciales, afirma que “la distribución departamental según NBI, muestra que los porcentajes más elevados se registran en la zona noroeste de la provincia de Córdoba, y abarca a los departamentos Minas, Pocho, Río Seco, Tulumba, Cruz del Eje, Sobremonte, Ischilín y San Alberto³⁴”.

En los considerandos de la Resolución de Presidencia de la Agencia N° 00167, se establece que “en virtud de tratarse de un Programa de alcance provincial, a los fines de asegurar una distribución territorial homogénea y equitativa de los beneficiarios, se considera necesario, oportuno y conveniente asignar los mismos sobre la base de los porcentajes de la población destinataria (jóvenes de 16 a 25 años) que tiene cada departamento de la Provincia sobre el total provincial, según el último censo poblacional”. A continuación presentamos una tabla de elaboración propia que calcula, teniendo como base la información provista por la Agencia sobre beneficiarios del PPP por localidad (y que agrupamos por departamento), cruzando esta información con los datos del Censo 2010 en materia de cantidad de jóvenes de las edades cubiertas por el PPP en cada departamento.

³³ La tasa de desocupación era de 7.9% para el total de la población económicamente activa (PEA) de la provincia.

³⁴ Disponible en <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/12/Indicadores-socio-econ%C3%B3micos.pdf>, consultado el 09/09/14.

Tabla I. Distribución de beneficiarios del PPP 2012 por departamento, en relación con la población de 16-25 años de los departamentos, según censo 2010

Nº	Departamento	Habitantes 16 - 25 años Censo 2010	Beneficiarios PPP edición 2012	% beneficiarios sobre población 16-25 años
1	Calamuchita	8.001	177	2.21%
2	Capital	263.813	4.269	1.61%
3	Colón	37.227	626	1.68%
4	Cruz del Eje	10.051	311	3.09%
5	General Roca	5.585	137	2.45%
6	General San Martín	20.576	331	1.60%
7	Ischilín	5.141	211	4.10%
8	Juárez Celman	9.574	174	1.81%
9	Marcos Juárez	15.296	307	2.00%
10	Minas	685	84	12.26%
11	Pocho	787	28	3.55%
12	Pte. Roque Sáenz Peña	5.609	101	1.80%
13	Punilla	27.321	484	1.77%
14	Río IV	39.877	725	1.81%
15	Río I	7.686	121	1.57%
16	Río Seco	2.033	95	4.67%
17	Río II	16.692	330	1.97%
18	San Alberto	5.922	177	2.98%
19	San Javier	8.448	311	3.68%
20	San Justo	31.687	580	1.83%
21	Santa María	16.556	293	1.76%
22	Sobremonte	710	39	5.49%
23	Tercero Arriba	16.219	321	1.97%
24	Totoral	3.055	101	3.30%
25	Tulumba	1.937	82	4.23%
26	Unión	15.992	286	1.78%
	Otra		125	
	Sin datos		57	
	Total	554.298	10838	

Si bien la cantidad de beneficiarios del PPP –edición 2012 destinados a estos departamentos asciende a 1439 (hay que tener en cuenta el cupo de 500 becas sólo para estos departamentos) se evidencia una desigual distribución entre los mismos³⁵. En los casos de Minas y Pocho, teniendo Pocho 100 jóvenes más en su población que Minas logró sólo un 29% de las becas que logró el departamento vecino. Más allá de esta diferencia significativa, se evidencia una dimensión redistributiva ya que los porcentajes de participación de los departamentos con peores indicadores socioeconómicos son mayores proporcionalmente en cuanto a la asignación de becas.

³⁵ La información sobre la distribución geográfica de los beneficiarios fue provista en la *Respuesta por escrito de la Agencia*.

En lo que respecta a Córdoba capital, la información que nos entregó la Agencia sobre la procedencia barrial de los jóvenes es de muy difícil lectura, ya que no cuentan, al parecer, con una modalidad sistematizada de carga de los barrios. Esto hace que un mismo barrio aparezca, según si su nombre se escribió con mayúsculas, minúsculas, acentos, etc., múltiples veces. Hubiera sido de interés contar con esta información a los efectos de aproximarse, aunque muy indirectamente, a aspectos de las condiciones sociales de los jóvenes participantes en el programa. No obstante, pudimos advertir que están representados jóvenes con domicilio en barrios cerrados y countries, barrios de relocalización de asentamientos, cooperativas de vivienda y barrios consolidados.

Con respecto al presupuesto asignado, es importante destacar que en 2012 se postularon 39.413 jóvenes y se otorgaron sólo 10.000 beneficios, de los cuales 415 correspondieron a personas discapacitadas y (o) trasplantadas. Esta información se deriva de la *Respuesta por escrito de la Agencia*, aunque observamos que en otro apartado de las respuestas se nos informa que “sin perjuicio de lo expuesto, se hace presente que las empresas sólo pueden acceder a un cupo de beneficiarios establecido por el Art. 5º del Decreto Nº 190/12 en función proporcional a la planta de personal que consta en AFIP. En función de lo anterior y como el cumplimiento de dicho cupo excluye la posibilidad de acceder al Programa, para que el mismo no se constituya en una limitante estructural **se prevé que cada postulante pueda presentar varios formularios, según las empresas que acepten su posible incorporación, realizándose el sorteo por ficha de inscripción**”³⁶. Esta aclaración dificulta conocer si se postularon 39.413 jóvenes o fichas. Si bien los derechos sociales se modulan por la obligación de progresividad, esto es, de lograr progresivamente su pleno goce, habría que ponderar si la provincia realiza gastos en otras actividades cuyos recursos pudieran canalizarse hacia la promoción del empleo de jóvenes desocupados o a su articulación con programas nacionales destinados a la misma población.

Con respecto a las personas discapacitadas y trasplantadas el programa apunta a esta población. Bajo el título *Cupos- Cupos especiales*, el artículo 11º del Decreto Nº 190/12 establece que de la totalidad de becas a otorgar se destinarán como cupos especiales 500 becas para personas discapacitadas, y también se resalta que esta población no ingresa al sorteo, sino que cuenta con lugar asegurado en el marco de dicho cupo.

En cuanto a esta población se podría decir que, según lo planteado en el decreto la cuestión del ingreso de las personas en situación de discapacidad al programa estaría garantizada, dicha

³⁶ *Respuesta por escrito de la Agencia*. El resaltado es nuestro.

posibilidad queda finalmente a criterio de lo que defina la empresa que decide discrecionalmente firmar o no un determinado formulario.

Por otra parte, resulta significativo señalar que según las afirmaciones del funcionario entrevistado no habría un seguimiento sistemático de los jóvenes bajo programa, lo cual ubica a las personas en situación de discapacidad en particular en una posición de elevada vulnerabilidad, sobre todo en aquellos casos donde la discapacidad es de índole intelectual o proviene del campo de la salud mental, ya que el inicio de una experiencia laboral sin los recaudos necesarios podría agudizar la situación de salud de estas personas.

El ingreso de las personas en situación de discapacidad al sistema educativo por ejemplo, en general requiere de una serie de dispositivos de apoyo y acompañamiento que permiten que estas personas puedan permanecer y participar en tales espacios. En este sentido, el ingreso de dichas personas al mundo del trabajo de igual manera requiere como mínimo acciones sistemáticas de seguimiento que permitan identificar oportunamente dificultades u obstáculos en el proceso de inserción laboral, en lo que refiere a la tarea a realizar, a las relaciones con el grupo de compañeros, entre otras.

Por lo tanto, se considera que incluir a las personas en situación de discapacidad al mundo del trabajo no se agota sólo en establecer un cupo en un programa de promoción del empleo, sino también requiere garantizar acciones de seguimiento y dispositivos de acompañamiento que posibiliten la permanencia de estas personas en sus puestos de trabajo, a los fines de que la participación en el programa pueda constituirse en una experiencia significativa para esta población.

Pese a la letra escrita del programa, en la encuesta *online* mencionada precedentemente, el 26% de los profesionales que identificaron dificultades para cumplimentar los requisitos solicitados por el PPP, lo hacen en vinculación con situaciones de discapacidad.

En materia de migrantes, la Agencia no distingue la nacionalidad de las personas incorporadas al programa, por lo que estimamos que habría un tratamiento neutral de las personas más allá de su origen nacional. Esta presunción se pone en tensión al observar que -según la encuesta *online* a la que se hizo referencia- diversos profesionales de Trabajo Social de la provincia de Córdoba reconocen en su experiencia de intervención profesional haber identificado obstáculos para cumplimentar los requisitos de acceso al PPP, que en el 20% de las situaciones estuvieron vinculados a la condición de migrantes de los postulantes.

En lo que respecta a la distribución de beneficiarios entre las modalidades de entrenamiento y CTI, en la edición 2012, 9527 jóvenes ingresaron en la primera modalidad (87.5%) y 1356 se incorporaron en contratos por tiempo indeterminado (12.5%). La Agencia nos informó que luego de finalizado el programa 2012 se detectaron 1957 beneficiarios que se incorporaron en contratos por tiempo indeterminado. Cabe señalar que no se sortean aquellos postulantes que han sido aceptados por las empresas para su contratación por tiempo indeterminado.

Consideramos que todo nuevo trabajador que se incorpora a la relación laboral registrada es un hecho positivo. No obstante, en este tipo de programas resulta muy difícil ponderar si esta contratación se hubiera llevado a cabo de todos modos, o si es producto de la estrategia del programa. Lo que sí se puede señalar es que la modalidad dominante de participación en el programa se realiza en el marco de las acciones de entrenamiento, que como se señaló, utilizan la figura de beca y no generan un vínculo jurídico alguno entre la empresa y el joven ni entre el joven y la provincia. Algunos autores han señalado al respecto que “aunque la información disponible no permite realizar un análisis exhaustivo sobre los logros/ dificultades del programa, es preciso llamar la atención sobre el significativo silencio de los actores sindicales frente a este tipo de intervenciones, que favorecen el establecimiento de condiciones diferenciadas de trabajo y remuneración en los propios ámbitos laborales y con apoyo estatal”³⁷. Recuperando una pregunta de Estela Grassi, “¿cuál es la cualidad del lazo con la comunidad cuando la calidad de la ocupación (ingresos, protecciones, condiciones de trabajo) está fuera de un paraguas común —aunque se descuentan sus particularidades— de esas instituciones o las conexiones son frágiles?” (2012:192-193).

En relación con la cuantía del beneficio, desde enero de 2014 el salario mínimo vital y móvil (SMVM) está ubicado, para una jornada de 8 hs. en \$3600=. En setiembre de 2014 el mínimo aumentó a \$4400=. Por su parte, por 4 hs. diarias de trabajo el PPP transfiere \$1500=, lo cual estaría por debajo de los \$1800= que implicaría una jornada parcial con SMVM hasta setiembre, y de \$2200= desde setiembre hasta enero de 2015. Consultamos al miembro del directorio de la Agencia si este monto menor se basaba en una decisión específica, y el mismo afirmó que se trataba de una decisión que obedecía exclusivamente al presupuesto disponible. Avilia Lammertyn afirmó que “hoy es bajo. Probablemente el año que viene suba un poco. (...) Vamos a buscar que sea la mitad del salario mínimo”.

³⁷ Nora Britos; Rubén Caro, “Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba”, *cit.*; pág. 170.

En el *Mensaje de Elevación Presupuesto 2014* se establece la meta física de 25.000 beneficiarios en 2014, “dentro de las prioridades del Gobierno de la Provincia de Córdoba, se planea el desarrollo de las siguientes acciones: - Programa Primer Paso 2014: 25.000 beneficiarios de 1.500 pesos por mes, para que más jóvenes cordobeses accedan a su primer empleo”³⁸. En la previsión presupuestaria programática por objeto del gasto, se establece el monto de 270.000.000 pesos para asignar a las becas durante 2014.

Un aspecto que resulta preocupante es la falta de acceso a la información en relación con las empresas que se benefician de contar con esta fuerza de trabajo que ingresa a su disposición a título gratuito y bajo una condición de excepcionalidad, esto es, sin derechos laborales ni sindicales. En este sentido, destacamos que la Agencia contestó una nota que le enviamos solicitando información y sus responsables nos concedieron una entrevista, pero en ambos casos la información relativa a la nómina de empresas o empleadores no nos fue entregada, con el argumento de que se trataba de información protegida por las normativas sobre protección de datos personales y el secreto estadístico. Sin embargo, en la Resolución de Presidencia N° 00167 de la Agencia, se explicita el rechazo de formularios de inscripción relacionados con las empresas Conectar Telecomunicaciones S. A., Holística Comunicaciones S.A., Maxion Montich y Runi SRL por no cumplir con los requisitos exigidos por el Art. 4º, incisos a) y b) del Decreto N° 190/12 (que establecen que a) las empresas y empleadores deberán estar formalmente inscriptas ante la AFIP y encontrarse al día con sus obligaciones laborales, previsionales y de seguridad social; y b) no haber efectuado despidos masivos de sus trabajadores en un período no inferior a seis (6) meses anteriores a la fecha de vigencia del programa). Es decir, se publican los nombres de empresas que no cumplen con los requisitos exigidos, sin que parezca ser relevante la preservación de sus datos, lo que pone en entredicho la validez de la reticencia a entregarnos la información relativa a las empresas que sí recibieron beneficiarios y que cumplen con los requisitos establecidos.

A raíz del pedido de una caracterización del tipo de empresas que reciben PPP, el entrevistado afirmó que en el Programa “premiamos a las más chicas y castigamos a las más grandes para que no se haga de esto una suerte de empleo barato”. Aseguró que están incluidas más de 6.000 pequeñas y medianas empresas.

³⁸ Véase <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2013/12/MensajedeElevacion2014.pdf>, revisada el 10/09/14.

Un aspecto relevante del programa es que los jóvenes deben encontrar empleadores que los acepten en alguna de las dos modalidades, y que completen los formularios, comprometiéndose a incorporarlos en caso de salir sorteados. Este hecho que encuadra en las consideraciones sobre un trabajo libremente elegido, puede representar un obstáculo difícil de sortear para los jóvenes de los sectores en mayor desventaja social y económica. Hace pocos días, el gobernador hacía referencia a este programa en estos términos:

“hace muchos años que tenemos el Primer Paso. Ustedes que son empresarios cordobeses saben su significado. Más de 100 mil chicos tuvieron su primer empleo y ellos se buscan su patrón. **Salen con su solicitud, empresa por empresa.** Desde un vivero, a un almacén, pasando por una empresa de alta tecnología, pidiendo que les den la primera oportunidad. **Y ustedes han sido generosos, ustedes le han dado esa primera oportunidad** y hoy tenemos chicos que son jefes de laboratorio de industrias lácteas; jefes de desarrollo de Proyectos Agrícolas, encargados de contabilidad de cooperativas agropecuarias, ingenieros y arquitectos de proyectos de empresas constructoras y todos ellos empezaron en el Programa Primer Paso. Sesenta y dos por ciento de los chicos que tienen su primer empleo en Córdoba, mantienen el empleo. **Ustedes porque ya han hecho la inversión en capacitación y la ha pagado el Estado** y los chicos porque redoblan el esfuerzo y no quieren perder su empleo. Son 15 mil chicos por año. ¿Saben cuántos se presentaron este año? 37 mil”³⁹.

Entre las cuestiones a observar se encuentra el hecho de que la empresa es la que selecciona qué joven aceptará, y sin la firma de una empresa en el formulario de postulación el joven queda fuera de la posibilidad de presentarse a la convocatoria y al sorteo. *El Estado deja así en manos de las empresas la definición de los beneficiarios*, en la que pueden producirse discriminaciones de hecho por género, orientación sexual, condiciones sociales, opinión política o de otra índole, etc. Hay que considerar que no hay ningún recurso que un joven rechazado por una empresa pueda interponer para acceder a este derecho. Es decir, el *verdadero primer paso* - y el más difícil- es lograr la aceptación de la empresa, y sobre este aspecto de la accesibilidad al programa social provincial no se cuenta con dispositivos de intervención estatales adecuados ni ningún tipo de control. Si bien es cierto que la prerrogativa empresaria incluye la decisión de contratar o no a alguna persona, extender esta prerrogativa a la forma de acceso a un programa social parecería violentar contenidos del derecho social analizado, en particular en sus dimensiones de no discriminación y en la propia accesibilidad.

³⁹ Disertación del gobernador José Manuel De la Sota en Coloquio de la UIC. El resaltado es nuestro. Disponible en <http://prensa.cba.gov.ar/gobernacion/de-la-sota-diserto-en-el-7-coloquio-organizado-por-la-uic/>, revisado el 8 de agosto de 2014.

Frente a la consulta sobre las acciones, disposiciones y apoyos que la Agencia prevé para los jóvenes que no cuentan con redes sociales que les permitan acceder a que las empresas les firmen los formularios, la respuesta es que “la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional cuenta con la Unidad de Intermediación Laboral que, a solicitud de los interesados, recepta los antecedentes que tuvieran, realiza entrevistas personales de orientación vocacional y determinación de perfiles profesionales, y realiza en base a las mismas gestiones ante las empresas que demandan personal”. También observamos que la Agencia utiliza redes sociales para comunicar búsquedas de trabajadores, difundiendo las demandas a través de *twitter* y *facebook*. Por otra parte, emite un periódico denominado *Córdoba confía en vos*, que presenta elementos de formación y noticias de la Agencia, con la oferta de capacitaciones existentes.

El programa utiliza las comisarías y precintos policiales como bocas de distribución de los formularios. Esta elección decíamos que parece curiosa, pero más aún, resulta problemática para ciertos grupos de jóvenes que son sistemáticamente objeto de atención de la policía, en un contexto de severa persecución de jóvenes pobres por parte de la policía de Córdoba⁴⁰. Para gran parte de los jóvenes más desfavorecidos, una comisaría genera más bien desconfianza y temor. El propio gobernador, en el mismo coloquio arriba citado en el que ensalzaba las virtudes del PPP, expresaba enormes prejuicios sobre los jóvenes que se encuentran en situaciones de desventaja social:

“y junto con la reforma económica tenemos que darnos cuenta que hay una juventud que está en emergencia, que necesitamos declarar la emergencia juvenil en el país, que aquellos que no lo vean desde el punto de vista social, al menos nos apoyen por su propia seguridad, **para que un chico que les abre la puerta de un taxi cuando sale de un restaurant no le meta una puñalada para sacarle la billetera y comprar paco**”⁴¹.

Consideramos que estas expresiones de la máxima autoridad del ejecutivo de la provincia son discriminatorias. Entendemos que los jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica deberían ser apoyados en el proceso de acceso a programas como el PPP.

⁴⁰ El Código de faltas es considerado por distintos especialistas de dudosa constitucionalidad en varios de sus artículos. En particular la irritante figura del ‘merodeo’ es una de las herramientas con las que la policía de la provincia persigue y acosa a jóvenes de sectores populares, situación denunciada a partir de la organización de jóvenes por sus derechos.

⁴¹ Disertación del gobernador José Manuel De la Sota en Coloquio de la UIC. El resaltado es nuestro. Disponible en <http://prensa.cba.gov.ar/gobernacion/de-la-sota-diserto-en-el-7-coloquio-organizado-por-la-uic/>, revisado el 8 de agosto de 2014. El destacado es nuestro.

Para los jóvenes que accedieron al programa, consultamos si la Agencia supervisa que se cumplan las condiciones de las acciones de entrenamiento, y en particular, los horarios y tiempo de trabajo semanal. El vocal nos indicó que se reciben denuncias y reclamos 'de ambas partes'. No habría un seguimiento más profundo que intervenir ante estos ocasionales planteos de las 'partes'. "Eso lo recibimos aquí, denuncias tanto de las empresas como de los chicos. Las empresas denuncian un chico que no viene, que roba, algo por el estilo. Los chicos denuncian maltrato, condiciones que no corresponden, cambios en el contrato de trabajo, hemos tenido situaciones de gente que utiliza el PPP para otros fines que no son los que queremos. Se hace una inspección *in situ*, se toma la palabra del chico como válida y sobre eso se analiza. (...) También si se los hace trabajar más horas, la empresa tiene que hacerse cargo". Avilia Lammertyn señaló además los ámbitos donde más irregularidades se producen: "¿saben dónde? Abogados con estudios que los toman para ayudantes del estudio y en realidad es para tareas de limpieza... Se los suspende, al chico se lo cambia de empresa y a la empresa se la suspende".

Con respecto a las inspecciones, Avilia Lammertyn afirmó que las realiza el Ministerio de Trabajo, y que supervisan las cuestiones generales de quienes ingresaron por contrato por tiempo indeterminado como de los que se encuentran en acciones de formación.

Finalmente, hay que señalar que ante la escasa incidencia de este programa para los jóvenes en condiciones de mayor vulnerabilidad social, se estableció en febrero de 2014 el *Programa Confiamos en Vos*.

¿Confiamos en vos?

Casi en el mismo momento en que la jurisdicción nacional planteó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) cuyo objeto es el de "generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre dieciocho y veinticuatro años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo"⁴², la provincia creó un

⁴² En el mes de agosto de 2014 "la Presidenta anunció el plan Proemplear, que agrupa una serie de medidas, algunas que se relanzan y otras nuevas. Para preservar los puestos de trabajo de empresas en crisis, el Estado ofrecerá 2000 pesos mensuales por trabajador durante un año, reeditando los Repro. Además, se fomentará la inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Esta iniciativa se combina con el plan Progresar, ya que una porción de los jóvenes que viene cobrando 600 pesos para completar sus estudios podrá elevar esa cifra a 2000 durante seis meses si se incorporan a una fábrica

programa similar, dirigido al mismo sector. Mientras que el PROGRESAR fue establecido por Decreto 84/2014 del 23 de enero de 2014, el 1º de febrero del 2014, el gobernador de la Provincia de Córdoba anunció la creación del Programa Confiamos en Vos. El mismo está destinado a lograr la inclusión social de 10.000 jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian ni trabajan.

Justamente el PPP no atiende, como podemos observar, situaciones de vulnerabilidad social. Un estudio realizado desde la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba encontró que existían 620 niños, niñas y adolescentes que trabajaban y se encontraban en situación de calle en Córdoba, en el 2011. De ellos, el 75% eran varones y el resto mujeres⁴³. El 47.9 eran menores de 13 años mientras que con 13 años y más había un 52.1% de los casos. En particular, los adolescentes entre 16 y 19 años que estaban en esta situación eran 148 (62 de 16 años; 43 de 17 años; 41 de 18 años y 2 de 19 años). Las actividades que realizaban en la calle se agruparon de esta manera: “como primera actividad principal la venta ambulante (24,9%), como segunda actividad la mayoría de los sujetos censados expresaron no realizar la actividad de calle, cumpliendo una función sólo de acompañante de otras personas (20,6%), generalmente suelen acompañar a otros adultos (padres, hermanos o amigos) que son quienes realizan la actividad y como tercera actividad el porcentaje más alto se obtuvo en la actividad de pedir monedas (28%)”⁴⁴.

El Confiamos en Vos tiene como objetivo promover la inclusión social de jóvenes entre 14 y 24 años, en situación de vulnerabilidad laboral, educativa y social de la provincia de Córdoba. Ello implica promover la reinserción de los jóvenes no escolarizados en el sistema educativo formal a través de un programa de inclusión y terminalidad en la educación secundaria.

Al programa pueden postularse jóvenes de 14 a 24 años que se encuentren desocupados, y hayan abandonado el sistema de educación formal en el año 2012 o antes. No pueden incorporarse quienes perciban una jubilación o pensión, una ayuda económica de otros

para formarse en el ámbito laboral. Luego, si la empresa decide efectivizarlos, el Estado continúa haciendo un aporte de 2700 pesos por un plazo que se puede extender de seis a doce meses (ver aparte). “Esto no es para las grandes empresas. No significa contratar a jóvenes para negrear”, afirmó la [presidenta](http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-252508-2014-08-08.html) quien aseguró que también habrá incentivos para favorecer la inserción laboral de adultos. En su conjunto, el plan Proemplear prevé un desembolso estatal de 3034 millones de pesos”. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-252508-2014-08-08.html>, revisado el 11 de agosto de 2014.

⁴³ María Inés Peralta; Beatriz Amman; Susana Andrada; Ana Faas; Marisa Muchiut; Micaela Marasca; Roxana Marasca; María Inés Ahumada, *Censo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle – 2011*, (mimeo) Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de Córdoba.

⁴⁴ María Inés Peralta; Beatriz Amman; Susana Andrada; Ana Faas; Marisa Muchiut; Micaela Marasca; Roxana Marasca; María Inés Ahumada, *Censo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle – 2011*, *cit.*; pág. 19.

programas de empleo o capacitación del Estado nacional, provincial o municipal, no considerando como tales a la Asignación Universal por Hijo y el Programa Progresar⁴⁵.

El programa también indica como requisito que los jóvenes deben tener residencia en las ciudades de Córdoba, Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Villa Dolores, Marcos Juárez, Cruz del Eje, La Calera, Alta Gracia, Bell Ville, Deán Funes, Río Tercero, Jesús María, Mina Clavero, Laboulaye o Villa Carlos Paz.

Para los jóvenes de 14 y 15 años se ofrecen cursos de formación profesional en 150 oficios; participar de actividades culturales y deportivas; terminar la escuela; todo ello percibiendo una beca de \$600 mensuales, la cual incluye un *kit* educativo (mochila, guardapolvo, cuaderno, etc.). Para los jóvenes de 16 y 17 años se ofrecen cursos de formación profesional en 150 oficios; la participación en actividades culturales y deportivas; finalizar la escuela; recibir la materia que se dicta en el sistema educativo formal “formación básica para la vida y el trabajo” y la percepción de una beca de \$600 mensuales, más un *kit* educativo.

A este último grupo se le ofrecen tres opciones al finalizar el ciclo educativo, que son:

- continuar los estudios formales, y seguir cobrando los \$600 mensuales;
- ingresar a trabajar a una empresa, percibiendo \$1500 mensuales o
- gestionar su propio micro emprendimiento, o formar una cooperativa de trabajo, para lo cual se dispone de ayuda en el financiamiento de la propuesta y un *kit* de herramientas.

Dentro de sus condiciones el programa les ofrece la posibilidad de elegir más de una de estas opciones⁴⁶.

En cuanto a los lugares donde se lleva adelante el programa, cuando fue anunciado se definió que se desarrollaría en todas las escuelas técnicas de la provincia, las cuales funcionarían de lunes a viernes en contra turno, y los sábados para actividades culturales y deportivas. Luego

⁴⁵ Si bien el Programa Provincial Confiamos en vos especifica que no es excluyente estar inscripto en el Programa Progresar, la ANSES en la CIRCULAR DAFyD N° 39/14 PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PROGRESAR), y en virtud de la reglamentación del Decreto N° 84/2014 que introduce el PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PROGRESAR) por medio de la resolución D.E N° 51/2014, especifica que quedan excluidos del mismo los jóvenes que perciban algún plan social (con excepción del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, siempre y cuando no incluya la ayuda económica otorgada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Seguro de Capacitación y Empleo; y el Programa Promover igualdad de oportunidades de empleo). Por lo cual quienes estén inscriptos en el Programa Progresar no podrán inscribirse al Confiamos en vos ya que son incompatibles ambos programas, debiendo los jóvenes optar por alguno de los dos.

⁴⁶ <http://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/lanzan-programa-para-jovenes-en-situacion-de-vulnerabilidad/>

de diferentes comunicaciones con la oficina de empleo, desde la secretaría manifestaron que actualmente el programa se está implementando en las siguientes instituciones provinciales educativas, algunas de ellas son: IPET N° 2 Anexo, IPET N° Comodoro Rivadavia, IPET N° 101, IPEM N° 149, 310, IPET N° 313, IPEM N° 357, IPEM N° 17, 337, 24, IPET N° 318, 48, IPET N° 77 Y Anexo, 248, IPET N° 204. También informaron que en el interior de la provincia el programa se está desarrollando solo en las localidades de Río Cuarto, Río Tercero, Malvinas Argentinas, Villa Dolores, Mina Clavero, Laboulaye y Alta Gracia.

Cuando le consultamos a Avilia Lammertyn sobre la articulación entre nación y provincia y en particular, entre PROGRESAR y Confiamos en vos, nos informó que no se realizan articulaciones entre esas dos jurisdicciones. También manifestó críticas sobre el programa nacional frente a la propuesta provincial. Citamos ambos programas sólo a los fines de ilustrar la preocupación estatal sobre esta población especialmente vulnerable, aunque no podemos más que reseñar sus objetivos ya que la ejecución es muy reciente en los dos casos. No obstante, hay que señalar que resulta muy preocupante la absoluta falta de coordinación interjurisdiccional en la materia.

Agenda pendiente

Evidentemente, podemos señalar que la preocupación por el empleo y en particular, por favorecer el acceso a la formación y al trabajo para los jóvenes está en la agenda estatal nacional y provincial. Cabe señalar que a fines de 2014 se establecieron los dos programas por ley. En el caso del Programa Primer Paso, se trata de la Ley N° 10236, que establece en todo el ámbito de la provincia de Córdoba la implementación anual obligatoria del Programa. La fecha de sanción fue el 05 de noviembre de 2014, con publicación en el Boletín Oficial el día 26 de noviembre de 2014, decreto de promulgación N° 1299/2014. La ley en su artículo 12 agrega a la normativa preexistente que “en ningún caso se desarrollarán tareas calificadas como penosas, riesgosas o insalubres”, lo cual constituye un avance sobre las disposiciones anteriores.

En el caso del Confiamos en Vos, se estableció por ley el 17 de diciembre de 2014. Según la información disponible, “la Legislatura provincial convirtió esta tarde en ley el programa de

Formación Integral para Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social, Educativa y Laboral ‘Confiamos en Vos’, que se instrumentará a partir del año 2015 como una política de Estado”⁴⁷.

Consideramos auspicioso que se legisle en materia de derechos sociales, incluyendo como señalamos las obligaciones estatales de promover el acceso al empleo.

Sin embargo, algunas de las cuestiones que podrían configurar una agenda de mejora, en particular para el PPP, se derivan de los señalamientos que fuimos efectuando. A la luz de la obligación de respetar el derecho de las mujeres y los jóvenes a acceder a un trabajo digno y, por tanto, de adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de acceso y de oportunidades, consideramos que se debería revisar la asignación por sexo de los beneficios, en tanto, como quedó expresado, no alcanza con una igualdad numérica de beneficios entre varones y mujeres cuando el desempleo afecta en una mucho mayor proporción a estas últimas. Sería deseable que la Agencia tuviera en cuenta las tasas diferenciales de desempleo al realizar los sorteos.

Un aspecto a considerar es la falta de control sobre los criterios con los que las empresas aceptan o rechazan incorporar al joven, particularmente en relación con los jóvenes que viven en condiciones de vulnerabilidad económica y social y que son permanentemente estigmatizados a partir de rasgos adscriptivos (modos de vestirse, tatuajes o marcas físicas, entre otros aspectos). Las empresas no están obligadas a aceptar igualitariamente a ningún postulante, sino sólo a los que preseleccionaron a través de la firma del formulario. Allí hay un campo amplio para posibles discriminaciones y el Estado se abstiene de un rol de protección al dejar librado a que cada postulante encuentre su potencial empleador. Como señala la OG 18 en su apartado 33. “en particular, constituye una violación del Pacto toda discriminación en materia de acceso al mercado de trabajo o a los medios y prestaciones que permiten conseguir trabajo, obedezca esa discriminación a motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o a motivos de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o a cualquier otra condición social, con el fin de obstaculizar el disfrute o el ejercicio, en plena igualdad, de derechos económicos, sociales y culturales”.

También consideramos que mejorar la captación de la información sobre la procedencia barrial de los beneficiarios contribuiría a examinar, al menos indirectamente, la equidad en la distribución de los beneficios en Córdoba capital.

⁴⁷ Véase <http://prensa.cba.gov.ar/politica/el-programa-confiamos-en-vos-ya-es-una-politica-de-estado/>, revisado el 19 de diciembre de 2014.

La producción de información y su accesibilidad es asimismo una deuda de la Agencia: se debería poder contar con información al menos sobre los sectores de actividad y el tipo de empresas (pymes, empleador sin empleados, grandes empresas) que acceden a personal a través del PPP. Consideramos que la nómina de empresas y empleadores también debería ser accesible, a los fines de brindar transparencia a la gestión.

El monitoreo del efectivo cumplimiento de las condiciones pactadas no debería dejarse librado a la denuncia de los jóvenes, que están en una situación de dependencia frente a los empleadores. En tanto esta relación no es equilibrada y los jóvenes no cuentan con derechos laborales por encontrarse como becarios, se debería organizar desde la Agencia un servicio de seguimiento en este sentido. De igual manera sería necesario garantizar acciones sistemáticas y específicas de monitoreo y acompañamiento en lo que respecta a personas en situación de discapacidad que estén desarrollando alguna experiencia laboral en el marco del programa.

En materia de la cuantía del beneficio, ésta no puede ser menor que el salario mínimo, vital y móvil, en la proporción correspondiente a las horas de trabajo o práctica. No resulta admisible que el monto esté por debajo de esta referencia ineludible que es el SMVM.

Finalmente, es preciso mantener el esfuerzo de promoción e información sobre el programa en los departamentos del norte y noroeste de la provincia, y sostener los cupos establecidos, a los fines de garantizar el acceso a las becas en estas regiones.

Por último, resulta muy preocupante que no haya ningún tipo de articulación entre las jurisdicciones nacional y provincial en esta materia, evidenciándose una especie de duplicación o superposición de programas y recursos que no aportan a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes destinatarios.

Bibliografía y fuentes

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.

ABRAMOVICH, Víctor; AÑÓN, María José; COURTIS, Christian (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003.

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

ABREGÚ, Martín; COURTIS, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS/ Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.

ARRIAGA, Elisa; FRANCO, Ma. José; MEDINA, Leticia y NATALUCCI, Ana, “Un Estado en transición: Córdoba ante el embate neoliberal”, en GORDILLO, Mónica et. al *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*, Ferreyra Editor, Córdoba, 2012.

BRITOS, Nora; CARO, Rubén, “Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba”, en VUOTTO, Mirta (coordinadora), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007.

BRITOS, Nora; CARO, Rubén “*Workfare*, sufrimiento social y disciplinamiento laboral”, en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes, 2002. Disponible en <http://reco.concordia.ca/pdf/Britos02workfare.pdf>, revisado el 29/07/2014.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *La lucha por el derecho. Litigio estratégico derechos humanos*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.

CDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho al trabajo. Observación general N° 18. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*, 35º período de sesiones, Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005, aprobada el 24 de noviembre de 2005.

CONSTITUCIÓN NACIONAL, editada por La Ley, Buenos Aires, 2004.

COURTIS, Christian, *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, 1999.

GRASSI, Estela, “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, en Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos Nº 39, Volumen 10, abril-junio de 2012 – Instituto de Investigaciones Sociales e Históricas de América Latina.

NALLINO, María Alejandra, “La articulación del sector público y privado en la reforma del Estado, desde el enfoque neoinstitucionalista centrado en actores. El caso de las agencias de turismo y deportes en la Provincia de Córdoba”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba, UCC, 2005.

OLIVERA RUBIA, Eugenia, Informe final proyecto “Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba”, mimeo, beca de innovación socio-productiva financiada por SECYT y SEU, Universidad Nacional de Córdoba, 2013.

PAUTASSI, Laura, GAMALLO, Gustavo, *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012.

PERALTA, María Inés; AMMAN, Beatríz; ANDRADA, Susana; FAAS, Ana; MUCHIUT, Marisa; MARASCA, Micaela; MARASCA, Roxana; AHUMADA, María Inés, *Censo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle – 2011*, (mimeo) Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de Córdoba.

Entrevista

Roberto Avilia Lammertyn, vocal de directorio de la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional. Entrevista mantenida con Celeste Bertona y Nora Britos el 14/7/14 en la sede de la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba, Juan B. Justo 3600, Córdoba.

Relevamiento propio

Encuesta *online* difundida a través del boletín digital del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba entre los matriculados de la institución. 61 profesionales participaron durante siete semanas entre los meses de junio y julio de 2014.

Documentos

Respuesta por escrito de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional del 4/02/14 a la Nota sticker Nº74948000949513 del 3/11/13 del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos de la Escuela de Trabajo Social y el Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba.