

“Políticas públicas de empleo y sociedad civil. La experiencia del Programa Autoempleo en la Ciudad de Buenos Aires”.

Alejandro Enrique, Hector Angelico.

Cita:

Alejandro Enrique, Hector Angelico (2004). *“Políticas públicas de empleo y sociedad civil. La experiencia del Programa Autoempleo en la Ciudad de Buenos Aires”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/588>

Documento de trabajo: *“Políticas públicas de empleo y sociedad civil. La experiencia del Programa Autoempleo en la Ciudad de Buenos Aires”*¹

*Lic. Alejandro Enrique*²

*Lic Hector Angelico*³

¹ Este trabajo es una comunicación de un estudio mayor sobre "Nuevas Iniciativas y Capacidades de empleo y desarrollo local" dirigido por Floreal Forni, codirigido por Héctor Angélico en el marco de la Agencia de Investigación científica y tecnológica.

² -Integrante del equipo de investigación del Proyector mencionado

³ Director de la Carrera de Relaciones del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales. Investigador formado del CEIL-PIETTE del CONICET

INDICE

- 1- Ciudad de Buenos Aires. Crisis del empleo y políticas públicas
- 2- Mercado de trabajo e impacto social
- 3- Políticas públicas de empleo e intermediación laboral en la ciudad de Buenos Aires. El rol de las OIL
- 4- Autoempleo y sociedad civil
- 5- Principales sectores de actividad en el Programa Autoempleo
- 6- Proyectos por territorio
- 7- La conformación grupal de los proyectos
- 8- Conclusión

1. Ciudad de Buenos Aires. Crisis del empleo y políticas públicas.

A fines del primer quinquenio de los 90 se registró en la Argentina un crecimiento abrupto de la desocupación⁴, en tanto que la pobreza tuvo una marcha incesante que para el año 2002 contaba 20 millones de personas bajo este flagelo⁵. Asistimos a una metamorfosis del mundo del trabajo, la distribución regresiva del ingreso y la configuración de un nuevo modelo social caracterizado por la desigualdad. Desigualdad que se da aún al interior del espectro popular. No sólo hablamos de desocupados pobres sino, y cada vez

⁴ La onda de mayo de la EPH marcó un índice del 18,4 % en el año 1995, fluctuando en los años siguientes entre un 14% y 16%.

más, de trabajadores pobres, consecuencia de la caída de las remuneraciones tanto de asalariados como de cuentapropistas o profesionales. Este nos es mas que uno de los resultados del modelo neoliberal que manifiesta fuertes contradicciones internas, la concentración económica, el tipo de cambio sobrevaluado y la apertura económica implicaron un fuerte impacto sobre la competitividad, resultaba así más conveniente importar que producir en el país. He aquí a la paradoja del crecimiento con desocupación, la exclusión social y una movilidad social descendente fueron otros de los terribles efectos del modelo.

El Estado, que históricamente operaba en acciones de contención, se vió desbordado en sus posibilidades de resolución de las crecientes demandas. Las respuestas sociales a las consecuencias del modelo asumieron formas de movimientos sociales, organizaciones de desocupados, asambleas barriales, empresas recuperadas. A través de su accionar buscan nuevas soluciones a problemas que el mercado no considera.

En la ciudad de Buenos Aires, durante la década de los 90, los sectores que emplean mano de obra de baja calificación y bajo nivel socio-económico y que, por lo tanto, tienen un fuerte impacto sobre la situación de pobreza (comercio minorista y mayorista, construcción, industria), no tuvieron un desempeño positivo. En tanto, los sectores generadores de empleo fueron los servicios a las empresas, la Administración Pública y las Finanzas que son, al mismo tiempo, las que demandan mayores exigencias educativas, coincidentes con niveles socioeconómicos más altos. De esta forma el desempeño del empleo,

5 Ver EPH del INDEC onda oct. 2002.

desde una perspectiva sectorial, ha afectado a las franjas de población más pobre, que a su vez, se ven impactadas por el desplazamiento de la tasa de desocupación hacia los niveles de educación formal más bajo. En la Ciudad el fenómeno de la pobreza se caracteriza por la aparición de los “nuevos pobres” o pobres por ingresos, es decir, franjas de población de ingresos medios que también han sufrido el aumento de la desocupación y el deterioro de los ingresos. Asimismo, el tamaño de los hogares, en particular la cantidad de miembros tradicionalmente inactivos (hijos menores de edad, ancianos) ha aumentado la propensión hacia la pobreza, ya que aún cuando muchos de ellos se incorporan al mercado, se dio un tipo de inserción laboral precaria tanto en condiciones como en nivel de ingresos. La evolución de los precios a partir de diciembre de 2001 generó una situación en la cual el incremento del costo de la canasta alimentaria superó holgadamente el índice de nivel general, sobre todo debido a que las tarifas de los servicios públicos no habían sufrido modificaciones. Por lo tanto, la canasta básica alimentaria, que refleja el consumo de los indigentes, ha recibido todo el impacto inflacionario producido en el rubro alimentos. En cambio, hasta el momento, el rezago de las tarifas de servicios públicos respecto del resto de los precios ha suavizado el deterioro de los ingresos de los sectores pobres de la población. Oportunidades a partir de capacidades e iniciativas. Articulación de políticas públicas y sociedad civil.

Es de resaltar la incidencia del Programa Jefas/es de Hogar desocupados que desde el mes de febrero de 2002 puso en marcha el gobierno nacional. En la ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a datos de la Dirección General de Empleo, este programa, vigente desde enero de 2002, osciló en los años 2002

y 2003 entre los 50.000 y los 55.000 beneficiarios. Brinda una asignación monetaria de \$ 150 a cambio de contraprestación laboral o educativa. Si tenemos en cuenta que en el año 2001 la ejecución de programas nacionales de empleo alcanzó, en la ciudad, a 3.000 beneficiarios, estamos hablando de un sustancial incremento de la ayuda nacional al distrito a partir del año 2002. Sin embargo el nivel de demanda de los sectores más afectados por la crisis, canalizada especialmente a través de las organizaciones de desocupados, tomó a nivel local dimensiones más que notables. La cuestión de la demanda social pasó a tener en la agenda diaria de la ciudad un espacio relevante. Además de hacer eje en la falta de trabajo, aspectos vinculados a la alimentación, el ingreso, la salud y la emergencia habitacional fueron los pilares fundamentales de la demanda planteada por estas organizaciones sociales.

2. Mercado de trabajo e impacto social.

Las reformas económicas y laborales instauradas en los años 90 han tenido un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo⁶, la desocupación no afectó en forma homogénea a todas las franjas que conforman la fuerza de trabajo, los más afectados fueron los jóvenes, los jefes de hogar y las mujeres. Además hallamos dos fenómenos novedosos: la desocupación de larga duración⁷ y el

⁶ Entre las reformas más significativas podemos señalar: un tipo de cambio fijo atado al dólar que disminuyó la competitividad de los productos locales, apertura económica indiscriminada, desregulación de los mercados, privatización de las principales empresas estatales, reformas en la legislación laboral.

⁷ Se considera desempleado de larga duración a aquel que ha buscado activamente empleo durante 6 meses o más.

desempleo repetitivo⁸. En este último caso tomemos el ejemplo de los jóvenes egresados del sistema educativo que no logran una inserción plena en el mercado, los trabajadores de baja calificación y las mujeres que luego de interrupciones debidas a la maternidad desean reinsertarse. Nos encontramos, en consecuencia, ante un escenario en el que se acentúan la presencia de una demanda de trabajo más vinculada con los vaivenes de la producción, por un lado, y por el otro, trabajadores que deben desempeñarse bajo condiciones de trabajo cada vez más precarias (cuando la duración de la jornada de trabajo es incompleta, si el contrato es a plazo fijo o si el trabajador está registrado). Los nuevos puestos que se crearon son mayoritariamente de baja calidad, cada vez más trabajadores “precarios” ocupan puestos que pertenecieron a trabajadores estables y protegidos⁹.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires resulta útil considerar una serie de antecedentes que permiten advertir los cambios producidos en el mercado de trabajo en esta última década, especialmente en los años 2002 y 2003.

Los datos de la EPH de mayo de 2002 arrojan una tasa de desocupación que asciende al 16,3 % (249.390 personas), en tanto que en mayo de 2003 este índice fue del 11,4 %¹⁰ (174.420 personas). Se produjo un incremento de la precarización a través del trabajo asalariado en negro y de crecientes tasa de subempleo (13,4 % en oct. de 2003) y sobreempleo horario.¹¹

⁸ Entendido como tal en el caso de aquellas personas que han pasado muchas veces por el mercado de trabajo.

⁹ Lindenboim, J., El deterioro del mercado de trabajo y las “nuevas” relaciones laborales, *Enoikos*, n° 18, 2001, pág. 19.

¹⁰ Aquí se deben considerar los cambios metodológicos introducidos por la EPH del INDEC a partir de enero de 2003. Se hace esta aclaración ya que no es el objetivo realizar una comparación entre ondas sino dar cuenta de los niveles de desocupación en estos períodos.

¹¹ “*La ciudad de Buenos Aires durante la década de los noventa: un balance en términos de empleo*”. CEDEM, SDE, GCBA. Octubre de 2002. Pág. 29.

Se visualiza un crecimiento de la subutilización por calificación en el mercado laboral del área capitalina. El mayor nivel de instrucción de la población, sumado al escaso dinamismo de la estructura económica de la ciudad para la generación de puestos de alta calificación, verificado durante la última década, impulsa el proceso de movilidad descendente que termina por expulsar del mercado a los menos instruidos.¹² Este fenómeno afectó especialmente a mujeres, jóvenes y trabajadores sin instrucción. Se comprueba asimismo un aumento del efecto desaliento en las franjas con bajo u ningún nivel de instrucción.¹³

Se verifica un descenso en el trabajo por cuenta propia con referencia a la década del 90, en consecuencia el trabajo asalariado incrementa significativamente su participación, tal como lo señala el informe sobre el empleo presentado por el CEDEM.¹⁴ Se comprueba una importante disminución en la participación de activos sin instrucción en la PEA masculina, un 70% con respecto a 1990.

Los sectores de la PEA que han sufrido una mayor incidencia de la desocupación han sido los jóvenes, en particular de sexo masculino; los adultos maduros (50 a 64 años) de ambos sexos y los varones jefes de hogar.

3. Políticas públicas de empleo e intermediación laboral en la ciudad de Buenos Aires. El rol de las OIL.

¹² “*Nivel de instrucción y calificación laboral de los ocupados en la Ciudad de Buenos Aires*”. Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires N°2, CEDEM, SDE, GCBA.

¹³ *Ibíd.* . Pág. 33.

¹⁴ CEDEM, op. cit., pág. 29. El trabajo por cuenta propia, que en el año 1993 representaba el 21,9% de la estructura ocupacional, redujo su participación al 18,2% en 2001, mientras los asalariados pasaron del 71,5% al 76,5%.

El gobierno local ha instrumentado una política de descentralización operativa de su gestión a partir de sus Centros de Gestión y Participación (CGP). Se ha dividido la ciudad en 16 zonas y en cada una funciona un CGP. En los mismos se han descentralizado actividades que van desde el Registro Civil, Rentas y mediación comunitaria hasta los servicios de asistencia social. Las Oficinas de Intermediación Laboral (OIL), que fueron creadas en el año 2001, funcionaron en un principio en cuatro sedes zonales, cada una con sede en un CGP, que a su vez abarcaron cuatro CGP cada una, de esta forma se pretendió cubrir todo el ámbito territorial de la ciudad desde estas cuatro oficinas. Principalmente estaban orientadas a registrar desocupados, intermediar entre oferta y demanda de trabajo, brindar orientación laboral a desocupados y proveer de beneficiarios a los programas locales y nacionales de empleo. Su creación se inscribe en la consideración del rol que juega el territorio como lugar de expresión de las diversas modalidades de acceso al trabajo. Ante una territorialización de los mercados de trabajo estas oficinas de empleo se presentan como una herramienta apropiada para intervenir en la problemática laboral atendiendo a las particularidades que configuran el mercado de trabajo en los diversos territorios de la ciudad. Las OIL son un recurso apropiado de la política pública en cuanto a la detección de iniciativas orientadas a resolver necesidades insatisfechas por el Estado o el mercado, a su vez sus actividades de atención a la oferta de trabajo le permitirían detectar capacidades poco explotadas. Estos objetivos requieren interlocución no solo con los sujetos individuales sino también con las organizaciones de la sociedad civil que operan en el territorio, estas desarrollan tareas de contención social que, en el

caso de las problemáticas del empleo, generalmente no llegan a explotar las posibilidades que brinda, en término de nuevos yacimientos de empleo, la ecuación necesidades sociales insatisfechas – acción del Estado.

4. Autoempleo y sociedad civil.

A partir del año 2001 se pone en marcha el Programa de apoyo al Autoempleo, creado por el decreto 674/01 SDE. El mismo se convertiría en los años siguientes en uno de los principales instrumentos de política pública que en su implementación contempla accionar en articulación con organizaciones de la sociedad civil¹⁵. Según su normativa está destinado a proyectos productivos orientados a fomentar el autoempleo de personas desocupadas. Están habilitadas para presentar proyectos asociaciones civiles, centros comunitarios, cooperativas de trabajo, o cualquier otro tipo de organizaciones con personería jurídica encuadradas dentro del tercer sector, por sí o avalando a un grupo de trabajadores que no cuenten con personería. En cuanto a los beneficiarios directos, el programa se orientó a desocupados de la ciudad que no perciban remuneración, jubilación, pensión, o cualquier otro tipo de asistencia económica. Se fijó un límite de beneficiarios de 10 personas por proyecto con una asistencia económica que consiste en el pago de \$ 200 mensuales durante el período de duración que apruebe la Dirección de Empleo.

¹⁵ De acuerdo a las disposiciones de aprobación de proyectos y beneficiarios de la Dirección de Empleo de la ciudad de Buenos Aires durante los años 2002/03 en el marco del programa Autoempleo se han aprobado un total de 576 proyectos, 248 correspondientes al año 2002 y 328 al 2003 incumbiéndole a este total 4270 beneficiarios aprobados.

Como criterio de aprobación se privilegiaron los proyectos que apunten a producir bienes y servicios destinados a la canasta básica, de manera tal de favorecer su adquisición por parte de los sectores de menores recursos de la ciudad. Los proyectos que se desarrollaron en la zona sur de la ciudad tuvieron una ponderación adicional en la evaluación. Si bien se podría pensar que de alguna manera se está operando aquí con una lógica que tiende a considerar iniciativas que resuelvan demandas insatisfechas o capacidades no explotadas, estos parámetros de aprobación no contemplaron que como contrapartida a necesidades verificadas en la población se debían desarrollar proyectos con ciertas condiciones de operatividad productiva y proyección comercial, máxime si el Estado no garantiza la colocación de la producción. Perteneciendo las OIL al mismo ámbito administrativo que el programa Autoempleo podría pensarse que, siendo el medio adecuado para interactuar con la sociedad civil y sus organizaciones en el territorio, les hubiera cabido un rol fundamental en este sentido. Sin embargo no han sido un servicio desarrollado ni utilizado sistemáticamente tal que le permita ser canal de detección y orientación para iniciativas en el territorio que puedan viabilizarse a través del programa Autoempleo.

5. Principales sectores de actividad en el Programa Autoempleo

Resulta de utilidad para caracterizar este programa considerar los rubros y sectores de actividad que tuvieron preponderancia. En términos de participación porcentual se destacan cuatro rubros, panadería, textiles,

alimentación y artículos de limpieza, los cuales concentran el 62 % de los proyectos. En el caso de los proyectos encuadrados bajo el rótulo artesanías encontramos un importante porcentaje de propuestas (8%), sin embargo la heterogeneidad de las propuestas que aquí se encuentran dificulta su análisis. Como se ha señalado más arriba las normativas que reglaron la admisión y aprobación de proyectos han incidido fuertemente en la composición por sector de actividad del programa. Esto es que, partiendo del presupuesto de que existían demandas insatisfechas de productos de la canasta básica en ciertos sectores de la población, se prefiguró que al subsidiar la producción de bienes de primera necesidad estos estarían en mejores condiciones de ser adquiridos por los sectores más desfavorecidos. Aquí operaría entonces un doble efecto, por un lado la resolución de un cierto nivel de demanda insatisfecha, y por otra parte la orientación de políticas públicas hacia un esquema de contraprestación laboral en unidades productivas. Las presentaciones vinculadas a estos cuatro rubros contaron con ventajas concretas a la hora de ser evaluada su aprobación, se las privilegiaba en la consideración de que mejor cumplimentaban ese doble efecto que señalamos más arriba. Si bien no corresponde al objetivo de este trabajo, es útil tener presente que efectivamente se dieron a luz iniciativas que pretendieron explotar estas “brechas” que dejaba el mercado, aunque con el tiempo se hicieron evidentes algunas cuestiones: se pretendía ocupar un espacio que habían dejado vacío las empresas. No obstante esto las empresas dedicadas a la producción y/o comercialización en el rubro alimentación y limpieza desarrollaron estrategias tendientes a conquistar el segmento de consumidores de bajo poder

adquisitivo (segundas marcas, marcas propias, líneas económicas, etc.). Lograron en parte recuperar espacio a través de la oferta de productos a precios competitivos, con mejores canales de distribución y comercialización y diferenciados por calidad con referencia a aquellos competidores que surgieron oportunamente en el espectro de las iniciativas populares. Aquí por tanto se relativizan las posibilidades de éxito de las iniciativas planteadas en estos sectores por parte de los emprendedores. El sector empresario se dio su propia estrategia y reaccionó ante el cambio que se operó en el consumo, esto no dejó demasiado espacio para el desarrollo de las propuestas que incipientemente intentaron captar un espacio de demanda.

Aspectos vinculados a la producción y comercialización de los productos (baja calidad y volúmen de producción, falta de estudios de mercado, estrategias de ventas inexistentes o inadecuadas, falta de asistencia técnica a la producción y a la organización del trabajo, competencias laborales inadecuadas, ausencia de herramientas de gestión, dificultades para acceder al mercado formal, etc.) se presentaron como barreras casi infranqueables contra cualquier propuesta que pretendiese ocupar espacios en aquellas brechas visualizadas. Les resultó muy difícil producir y aún más vender.

Los rubros textil y panadería representan casos particulares. En el caso del rubro textil se incluyeron tanto iniciativas de tejido como de costura. En las primeras los reportes más auspiciosos corresponden a aquellos en que los grupos lograron consolidar vínculos al exterior del proyecto en dos sentidos, por un lado trabajando en la mejora de la calidad del producto y por otro delegando la comercialización a intermediarios que entregaban los modelos y

concertaban los pedidos con los grupos. Una situación parecida se observó en costura, aquí mas que nada con la inserción de proyectos en la cadena productiva del sector indumentaria, estamos hablando del taller de costura donde con el mecanismo de trabajo a domicilio se terceriza tradicionalmente la producción en el sector indumentaria. Aquí jugó un papel importante en la continuidad de los proyectos: el saber hacer con que contaban integrantes del grupo; equipos y maquinaria para ejecutar la producción y contactos con el sector empresario.

En el rubro panadería el esquema de panaderías comunitarias asumió un rol preponderante. La estructura de costos, capacidad productiva y modalidades de comercialización hacían imposible plantear una viabilidad económica para la venta de pan a “precio social” como planteaban la mayoría de las panaderías. Los proyectos de panadería que pretendieron competir en el mercado además se encontraron con algunas dificultades en su posicionamiento, se orientaban a competir con establecimientos registrados con la consiguiente ventaja competitiva a través del aprovechamiento de algunos aspectos favorables en la configuración de su estructura de costos vía subsidios y no pago de impuestos, que sin embargo no eran suficientes para plantearse un esquema financiero-productivo que diese lugar a un proyecto sostenible en el tiempo. Solo tenían posibilidades estas unidades productivas cuando respondían a la cobertura de necesidades de los comedores comunitarios de las mismas organizaciones que presentaban los proyectos. En estos casos, además, no solo fue necesario garantizar la colocación de la producción, sino también garantizar precios subvencionados de los insumos

(vía acuerdo del Gobierno con molinos harineros de la ciudad) o directamente su provisión gratuita por parte del área de Promoción Social del GCBA. La relevancia de esta cuestión esta dada por el siguiente dato: el 85 % del costo de producción del pan corresponde a la harina.

Con referencia a los proyectos de alimentación, se trata en general de proyectos orientados a la venta en el sector informal de la economía, lo que plantea a los mismos una serie de condicionamientos vinculados a los permisos y habilitaciones de los locales, la infraestructura mínima necesaria, las condiciones de salubridad requeridas, y, en consecuencia, los obstáculos legales que impiden comercializar alimentos a establecimientos no registrados. Tanto en el rubro panadería como en el de artículos de limpieza y textil, se da el fenómeno de la presentación de proyectos replicados, lo cual significa que a partir de un proyecto modelo se presentan otros idénticos variando sólo el domicilio del mismo. No se puede dejar de señalar que la característica fundamental de estos proyectos replicados es pertenecer a una cantidad reducida de organizaciones. El hecho aquí es que de esta forma no se contemplan al momento de la formulación de los proyectos las características particulares de cada grupo de trabajadores (en tanto sea preexistente al proyecto), los recursos con que se cuentan (maquinaria, infraestructura, insumos, etc.), el mercado particular al que apunta, y otros aspectos que le son propios a cada proyecto.

CUADRO I

Distribución de los proyectos según rubro por cantidad y participación porcentual.

Rubro	Cantida d	Porcentaj e
Alimentación	56	9,7
Art. Limpieza	45	7,8
Artesanías	46	8,0
Construcción	31	5,4
Cueros	8	1,4
Imprenta	36	6,3
Industria maderera	25	4,3
Metalurgia	13	2,3
Otras manufacturas	14	2,4
Otros servicios	42	7,1
Panadería	160	27,8
Producción agropecuaria	4	,7
Textiles	96	16,7
Total	576	100,0

6. Proyectos por territorio

A partir de la normativa vigente y considerando los CGP (Centros de Gestión y Participación) de la ciudad, 16 en total, se visualiza claramente la concentración de proyectos en la zona sur de la ciudad. En los cuatro CGP del extremo sur de la ciudad (CGPs 3,4,5 y 8) tenemos el 51 % de los proyectos, pero si incluimos al resto de los CGP que abarcan la zona sur esta cifra asciende a más del 75 %. La concentración se hace aún más notoria si consideramos en la zona sur las villas, los barrios carenciados (por ej. Barrio Illia, Barrio Espora, Barrio Rivadavia, Barrio Mitre) y zonas con altos índices de pobreza (Zonas de los barrios de La Boca, Barracas, Pompeya). Por otra parte la orientación, asistencia y recepción de propuestas se ha realizado centralizadamente no habiendo participación de las instituciones con competencia territorial (CGP, OIL) salvo excepciones (CGP 2Sur). De tal forma que la distribución geográfica de los proyectos está condicionada por una serie de factores: ubicación, tipo de proyecto (por un lado si eran productivos o comunitarios; por otro si correspondían a producción de bienes o servicios destinadas a la canasta básica.), mecanismos de convocatoria y difusión (mayoritariamente se vieron favorecidos grupos y organizaciones que ya eran alcanzados por otros programas del gobierno).

CUADRO II

Cantidad y participación porcentual de proyectos por zona y por CGP en el período 2002/03.

Zona	CGP	Cantidad Proyectos	% Proyectos	% Acumulado
Sur	3	94	16,32	16,32
	4	59	10,24	26,56
	5	58	10,07	36,63
	8	81	14,06	50,69
Centro	1	47	8,16	58,85
	2S	40	6,94	65,79
	6	42	7,29	73,08
	7	31	5,38	78,46
	9	26	4,51	82,97
	11	39	6,77	89,74
Norte	2N	2	0,35	90,09
	10	8	1,39	91,48
	12	20	3,47	94,95
	13	6	1,04	95,99
	14E	15	2,6	98,59
	14 ^o	8	1,39	100
Total		576	100	100

7. La conformación grupal de los proyectos. Antes de pasar a considerar la conformación grupal de los proyectos nos resultará conveniente tener en cuenta algunos datos sobre los beneficiarios directos del programa. El promedio de beneficiarios por proyecto es de 7 personas, destacándose una importante participación de jóvenes y adultos mayores (juntos representan el 48 % de los beneficiarios). En cuanto al nivel educativo, el 43 % de los beneficiario cuenta con primaria completa o menos, en tanto que una leve mayoría del total de beneficiarios pertenece al sexo femenino (52%). No se cuenta con datos referidos al perfil profesional de los beneficiarios.

Hechas estas aclaraciones sobre las características de los beneficiarios, pasamos a señalar algunas características que se configuran:

a. **Grupos autónomos previamente constituidos:** se trata de grupos de trabajo conformados con anterioridad al programa, su objeto parte de considerar, por un lado el perfil laboral y la experiencia de los componentes, por el otro, la detección de necesidades sociales o de mercado. La cantidad de integrantes oscila entre tres y seis personas, relacionada con las necesidades del proyecto en sí y encontrándose vinculación entre la actividad que se desarrolla y la cantidad de beneficiarios (Ej.: en el caso de los proyectos de artesanías los proyectos son generalmente de entre 3 y 4 personas, en alimentación y servicios personales, en tanto, es de entre 4 y 6 personas.). Los grupos tienen un muy bajo índice de rotación de beneficiarios. La propuesta de trabajo no tiene como fin circunscribirse a los objetivos del programa sino que proviene de detectar necesidades del mercado, habilidades de los integrantes

del grupo, contar con herramientas, equipamiento, cartera de clientes o por pedidos específicos de un cliente (una empresa que terceriza actividades, nuevas líneas de productos, etc.). Cuentan de por sí con un nivel alto de iniciativa ya que han detectado la posibilidad que ofrece el programa, se han registrado como grupo, han ingresado al programa y contemplan esta alternativa como un recurso, quizás importante, pero no el único. Otro aspecto vinculado a la iniciativa está dado por la dinámica del proyecto en cuanto al producto, la comercialización, la organización de la producción y el equipo de trabajo, generalmente adoptan estrategias adaptativas en función de las condiciones del mercado o la dinámica productiva. Ello significa que reorientan su producción y su organización del trabajo en función de las necesidades de cambio que el equipo visualice, llegando en algunas circunstancias a cambiar la línea completa de producto o a reorganizar todo su equipo de trabajo en función de sus necesidades. El responsable técnico del proyecto es generalmente el referente del grupo, el rol del responsable técnico es vital ya que más allá de responsabilidades vinculadas a la administración del proyecto cuenta con potestades sobre la conformación del equipo de beneficiarios y es el interlocutor del grupo con el programa.

b. **Grupos surgidos a partir de los proyectos:** estos grupos se conforman a posteriori de la formulación y aprobación del proyecto. No siempre el perfil laboral y la experiencia de los participantes es congruente con el objeto del proyecto. La cantidad de beneficiarios es más cercana al promedio de beneficiarios del programa, no encontrándose relación entre los promedios de trabajadores del sector de actividad en que se encuadra la iniciativa con la

cantidad de participantes en este tipo de proyectos (Ej.: aquí los proyectos de artesanías oscilan entre los seis y ocho beneficiarios, igual cantidad que encontramos entre los proyectos de panadería o alimentación). Los responsables técnicos generalmente no son referentes de los grupos sino de las organizaciones. Los proyectos no presentan generalmente modificaciones a su propuesta original, es decir hay poca variación tanto del producto como de los procesos productivos y la organización del trabajo, aún en aquellos sectores que tienen un muy bajo índice de respuesta por parte del mercado (Ej.: artículos de limpieza.). Existe un nivel de rotación de entre el 25 y el 40 % de los beneficiarios en estos proyectos para el período 2003, atentatorio contra la posibilidad de organizar un esquema productivo eficiente.

c. **El proyecto articulado:** hablamos aquí de la articulación que se da entre los grupos previamente constituidos y las organizaciones de la sociedad civil. Presentan las mismas características que los grupos del punto a, con la salvedad de que aquí interviene activamente una organización de la sociedad civil. La mayoría de las veces estas desarrollan actividades en un espacio territorial determinado (por ej. asociaciones comunitarias barriales, centros de desocupados, centro de jubilados, centros culturales, etc.) interviniendo en la problemática del empleo mediando entre los grupos de desocupados y el Estado. La organización generalmente no interviene en el grupo ni en el proyecto salvo por pedido de éste. La gestión de la organización se orienta a la apertura de mercados (mayormente con instituciones privadas o públicas), vincular al grupo con otros de la misma actividad o de actividades complementarias (esto deviene luego en pool de compras, en asociaciones

destinadas a afrontar demandas de volúmenes que exceden su capacidad particular, etc.) , favorecen la vinculación de los grupos entre sí, facilitan la relación entre el Estado y los grupos (operan en este sentido como mediadores entre la políticas públicas y los grupos), por último brindan contención política a los grupos.

8. Conclusión

El impulso de iniciativas de particulares y organizaciones se ve condicionado en la medida en que no se optimicen las medidas tendientes a facilitar la detección y orientación de las iniciativas en el territorio, actividad para la cual la tarea de las Oficinas de Empleo es de utilidad en su rol de detección de oportunidades e iniciativas en el territorio. Esto atenuaría el efecto que produce sobre el programa la repetitividad de las propuestas de las organizaciones, aparentemente más centradas en resolver emergencias económicas de los particulares que en impulsar iniciativas creadoras de empleo genuino. Aquí es esperable un enfoque más rico de ambos actores.

En tanto acompaña el desarrollo de proyectos productivos, este programa se convierte en recurso apto para detectar unidades productivas con visos de operatividad productiva y proyección comercial. Además, y en tanto que el interés de las organizaciones apuntan a resolver o por lo menos poner en superficie una diversidad de problemáticas sociales, se convierte en un espacio desde donde se incuben iniciativas que activen nuevos yacimientos de empleo de calidad. Será necesario para ello contar con lineamientos que, retroalimentados con la información que proveen el territorio y sus actores,

direccionen los esfuerzos de los particulares y las organizaciones en un sentido tal que permita la efectiva creación de nuevos puestos de trabajo.

El programa Autoempleo es, como se ha señalado más arriba, un instrumento de política pública especialmente significativo para fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de la política pública. Se genera, en este sentido, una posibilidad de configurar políticas públicas orientadas hacia una visión de bien común. Los problemas por resolver no serían meramente técnicos sino también, sobre todo, políticos, considerar las experiencias y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, en la medida en que estas oficien como articuladoras entre las necesidades e intereses de sectores determinados de la población, espacios territoriales y sociales, permite implementar políticas de empleo que consideren alternativas a las ineficaces orientaciones (por lo insuficientes) del tipo crecimiento económico-crecimiento del empleo. El accionar de estas instituciones permite poner en relevancia iniciativas que contemplen el esquema necesidades sociales-nuevos yacimientos de empleo-nuevos oficios. Aquí no bastaría con estimular participaciones, sino que se requiere un proyecto del Estado con mayor presencia en el territorio donde se configura, en un marco de heterogeneidad, la realidad social, además, su compromiso en cuanto a el desarrollo de iniciativas desde la perspectiva sectorial, que aunque no siempre están destinadas a generar empleos en las capas mas bajas de la escala social, revierten indirectamente en forma positiva sobre los mismos.