

Políticas de empleo y mercados de trabajo locales. Un análisis de las políticas públicas de empleo implementadas durante el período 2008-2015. El caso del departamento de Maipú, provincia de Mendoza

Año
2019

Autoras
Luconi, María Paula y Pol, María Albina

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Luconi, M. P. y Pol, M. A. (2019). *Políticas de empleo y mercados de trabajo locales. Un análisis de las políticas públicas de empleo implementadas durante el período 2008-2015. El caso del departamento de Maipú, provincia de Mendoza*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

“Políticas de empleo y mercados de trabajo locales. Un análisis de las políticas públicas de empleo implementadas durante el período 2008-2015. El caso del Departamento de Maipú, Provincia de Mendoza”

Luconi, María Paula; Pol, María Albina

Resumen

Durante las últimas décadas los municipios de nuestro país han adquirido un nuevo rol como gestores de políticas vinculadas al desarrollo local. En el caso de las políticas de empleo, a partir de 2003, se impulsó una fuerte estrategia territorial en su implementación con la finalidad de dar respuesta a los problemas laborales y necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de los territorios.

La puesta en práctica de esa estrategia supuso una ampliación de funciones de los municipios que, en muchos casos, no han alcanzado una articulación suficiente y adecuada. Esto, sumado a dificultades institucionales, técnicas y financieras para dimensionar y atender los problemas de empleo del territorio, ha tenido como resultado intervenciones aisladas y fragmentadas con escasa capacidad de respuesta a las particularidades de los mercados de trabajo locales.

Es a partir de esa constatación que nos planteamos analizar las políticas públicas de empleo implementadas en el Departamento de Maipú de la Provincia de Mendoza, durante el periodo 2008-2015, buscando identificar aquellos aspectos que hacen a la articulación entre las acciones desplegadas, al contexto en el que se desarrollan y a las demandas y necesidades del mercado de trabajo local.

El diseño de investigación tiene un carácter predominantemente cualitativo e integra complementariamente información cuantitativa para caracterizar ciertas dimensiones del fenómeno bajo estudio. Este doble posicionamiento implica, por un lado, una mirada interpretativa que busca comprender, a partir de la perspectiva de los actores y del análisis documental, las características que asumen las políticas de empleo a nivel local. Por otro lado, se pretende describir la configuración y dinámica productiva y laboral del territorio. Los insumos recogidos a través de esos procedimientos son luego sintetizados a partir de una serie de ejes analíticos para dar cuenta de la vinculación entre las políticas de empleo y el mercado de trabajo local.

La ponencia ha sido estructurada en seis apartados. Primero, abordamos el rol históricamente asumido por los gobiernos subnacionales en la implementación de políticas públicas y argumentamos el enfoque territorial como estrategia para el diseño de políticas articuladas a las heterogeneidades locales. Segundo, referimos a las políticas nacionales de empleo ejecutadas desde 2003 y a la función que, desde las mismas, se asigna a los gobiernos municipales. Tercero, exponemos brevemente la estrategia metodológica aplicada en la investigación. Cuarto, nos adentramos en el caso de estudio, el Municipio de Maipú, para describir sus características socioeconómicas y los principales rasgos del mercado de trabajo local. Quinto, analizamos la gestión de las políticas de empleo en Maipú. Sexto, detallamos las políticas de empleo que se implementaron en ese Municipio durante el período 2008 – 2015 y las analizamos desde un

enfoque territorial a partir de dimensiones analíticas definidas a tal efecto. Por último, presentamos las consideraciones finales.

Palabras clave: políticas de empleo, territorio, gobiernos locales

Desarrollo, territorio y políticas públicas de empleo

Desde la constitución de los Estados Nacionales se produjo un proceso de “centralismo territorial” que concebía a los ámbitos subnacionales simplemente como reproductores de las lógicas centrales. Desarrollo y territorio convergían en lo nacional. “Lo local fue visto como “recipiente”, restringiéndose la posibilidad de pensar en economías locales/regionales, culturas locales/regionales, instituciones locales/regionales; es decir, sociedades singulares, con características propias y dinámicas específicas” (Madoery, 2011b:6). A finales del siglo XX, diversos enfoques comienzan a cuestionar esta perspectiva, produciendo de manera paralela una valorización de territorios en otras escalas.

Actualmente, esas miradas han avanzado en la problematización de la vinculación entre los procesos de desarrollo a escala local y la actuación del estado en sus diversos niveles, cobrando relevancia el enfoque territorial de las políticas públicas. El punto de partida es considerar al territorio como soporte material y simbólico de la vida humana, siendo el resultado de formas particulares de apropiación, transformación y valoración de ese espacio determinado (García, 2006 en Corbetta, 2009). El territorio se constituye así en el elemento articulador básico para las estrategias de desarrollo, teniendo en cuenta que diferentes realidades espaciales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas pero enmarcadas en dinámicas y procesos que se realizan en otras escalas.

Este enfoque busca desplazar de la política de desarrollo la primacía de las estrategias sectoriales para reemplazarlas por estrategias integrales capaces de abordar un espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural). Madoery (2011b) diferencia así la “política hacia el territorio” de la “política desde el territorio” o “política territorial”. La primera se caracteriza por una direccionalidad “arriba-abajo”, en la que el territorio aparece como ámbito de aplicación de la política exógena y los actores locales son meros receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones que se concentran en la esfera central de gobierno. Al contrario, la política territorial presenta una direccionalidad “abajo-arriba”, considerando al territorio como lugar de identidad y proyección y a los actores locales como protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con lo nacional y lo regional. En ese sentido, y como señala Corbetta (2009:283),

“Un enfoque de territorio en políticas públicas implica: un estado planificador del desarrollo con capacidad de incorporar heterogeneidades y particularidades de los territorios; políticas de corto, largo y mediano plazo; un marco de ‘governance’, con un formato mixto de articulación entre instituciones del Estado y actores sociales y, finalmente, el impulso a políticas intersectoriales que articulen lo local y lo central”.

Desde esa mirada, diversos autores (Casanova, 2004; Gallicchio, 2004; Albuquerque, 2004) coinciden en señalar que las políticas de formación y empleo deben tener en cuenta las particularidades de los territorios y sus tejidos socio-productivos, así como los vínculos entre los diferentes actores que operan en ellos. De esta manera, la dimensión territorial aparece como

una variable fundamental al momento de estudiar los fenómenos laborales y de diseñar políticas orientadas a atender los problemas de empleo a nivel local (Casado Díaz, 2000; Coombes, 2011).

En nuestro país, desde el año 2003, los gobiernos municipales han ido adquiriendo un rol protagónico en la implementación de las políticas de empleo promovidas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación y enmarcadas en una estrategia de carácter territorial.

Políticas nacionales de empleo durante el periodo 2003-2015

Luego de una de las crisis más profundas que haya atravesado nuestro país, aproximadamente desde el 2003, comienza un nuevo ciclo económico generado por un aumento del tipo de cambio real, lo que permitió un rápido e importante superávit comercial y fiscal, en un contexto de precios internacionales favorables para las exportaciones primarias. Esto trajo como consecuencia la recuperación de la actividad productiva, del consumo interno y de las finanzas públicas, apoyada por el impulso de las exportaciones y una re-sustitución de importaciones manufactureras (Salvia y Gutiérrez, 2013). El cambio de régimen macroeconómico significó un crecimiento continuado del PBI en un promedio de casi 9% anual durante el periodo 2003-2007 (Panigo y Neffa, 2009).

En ese contexto, el MTEySS se abocó al diseño de políticas activas de empleo⁷² sustentadas en un enfoque que considera al trabajo como derecho social y factor básico de ciudadanía. Estas actuaciones incorporaron el desafío de promover el trabajo decente validando la intervención del estado en el mercado laboral. El propósito central apuntaba a incluir a los trabajadores desocupados, mediante prestaciones tendientes a mejorar la empleabilidad, promover la inserción laboral asistida, generar ocupación transitoria y acciones de sostenimiento del empleo.

Entre los rasgos distintivos de esas políticas destacan: la articulación entre componentes de los distintos programas posibilitando a los participantes la construcción de trayectorias formativas y laborales y la estrategia territorial de implementación, que se materializó a través de la creación de la Red de Servicios de Empleo y de las Oficinas de Empleo locales (OE). La función de estas últimas consiste en interrelacionar un conjunto de herramientas de políticas activas de empleo articulando tres ejes fundamentales: orientación laboral, calificación/formación profesional e inserción laboral.

En el esquema de articulaciones entre las instancias gubernamentales intervinientes, las OE son las responsables de la ejecución de los programas, haciendo de nexo entre las demandas locales y las acciones implementadas desde el nivel central. Esta “municipalización” de la intervención del MTEySS tuvo como finalidad dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas en el marco de los procesos de desarrollo de los territorios, intentando superar la implementación de acciones fragmentadas. Así, los servicios de empleo con base territorial:

⁷²Entendemos por **políticas de empleo** al conjunto de acciones que apuntan, con diversos objetivos e instrumentos, a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza, entre otros aspectos (Neffa, 2011).

“... buscan conjugar la política de empleo con el desarrollo económico local, a partir de cuatro supuestos: que los gobiernos locales ampliaron su agenda de actuación en las últimas décadas y ahora se ocupan también de temas económico-laborales, que la demanda social se dirige a ellos en primer lugar, que ellos conocen la realidad local de manera más integral y concreta, y que las relaciones de proximidad facilitan el contacto y la cooperación entre actores diversos en pos del desarrollo de la localidad” (Madoery, 2011a:53).

La siguiente tabla sintetiza los principales atributos de los programas de empleo del MTEySS ejecutados durante el período bajo estudio:

Tabla N° 1: Programas de empleo del MTEySS, 2003-2015

Programa	Personas destinatarias	Sentido de la acción política	Tipo de prestaciones	Vigencia
Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Desocupados con hijos menores	Incluir social y laboralmente	-Ayuda económica -Ocupación transitoria -Capacitación laboral	2002-2012
Seguro de Capacitación y Empleo	Desocupados en situación de vulnerabilidad	Apoyar la inserción laboral	-Ayuda económica -Capacitación laboral -Terminalidad educativa	2006-vigente al 2015
PIL. Líneas Público, Privado, Rural y Trabajadores con Discapacidad	Desocupados beneficiarios de programas de empleo o con discapacidad	Fomentar el empleo	-Inserción laboral asistida en empleos registrados	2006-vigente al 2015
PIL. Línea Promoción del Autoempleo	Desocupados beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo	Fomentar el autoempleo	-Inserción laboral asistida a través de autoempleo -Asistencia técnica y financiera	2006-vigente al 2015
Programa de Entrenamiento Laboral	Desocupados beneficiarios de programas de empleo	Fomentar prácticas laborales	-Prácticas calificantes en ambientes de trabajo -Capacitación laboral	2006-vigente al 2015
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Jóvenes entre 18 y 24 años desempleados y en situación de vulnerabilidad.	Incluir social y laboralmente	-Ayuda económica -Capacitación laboral -Terminalidad educativa -Certificación de competencias -Prácticas calificantes en ambientes de trabajo -Inserción laboral asistida	2008-vigente al 2015

			a través de autoempleo -Apoyo a la búsqueda de empleo	
Programa de Empleo Independiente	Desocupados beneficiarios de programas de empleo	Fomentar el autoempleo y la formalización de emprendimientos productivos	-Inserción laboral asistida a través de autoempleo -Formalización de emprendimientos productivos -Asistencia técnica y financiera	2009-vigente al 2015

Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS y resoluciones de creación de programas publicadas en Boletín Oficial.

En relación con la evolución de los programas entre 2003 y 2015, se observa que, una vez superados los efectos más inmediatos de la crisis, las acciones destinadas a la inclusión social y laboral (capacitaciones, terminalidad educativa y certificación de competencias) son las que cuentan con un mayor número de participantes. Durante este periodo, las OE se van consolidando como espacios institucionales que permiten garantizar la prestación de servicios de empleo, siendo la vía de acceso a los programas del MTEySS, actuando como intermediadoras entre oferentes y demandantes, identificando problemáticas locales y acompañando las trayectorias de los trabajadores.

En ese marco, y considerando como caso de estudio el Municipio de Maipú de la Provincia de Mendoza, nos abocamos a analizar las características y resultados de las políticas de empleo en su articulación con los rasgos que presentan la estructura productiva y el mercado de trabajo locales.

Consideraciones metodológicas

El proceso de investigación implicó la realización de dos etapas, una orientada a describir aspectos productivos y laborales del territorio; y otra que tuvo por finalidad comprender las características de las políticas implementadas por la Dirección de Empleo y Capacitación municipal durante el período 2008-2015⁷³.

Para la primera etapa se utilizó como principal fuente la Encuesta de Condiciones de Vida que elabora la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza (ECV-DEIE) complementándola con datos censales. Los insumos para la segunda etapa se obtuvieron a partir de la aplicación de dos técnicas: entrevistas semiestructuradas a informantes clave de la gestión municipal y análisis documental (resoluciones, reportes de la Plataforma Informática del MTEySS, normativas, informes de gestión y técnicos, etc.).

⁷³El recorte temporal efectuado, permite tener una mirada diacrónica sobre las acciones desarrolladas por la Dirección de Empleo y Capacitación desde su creación e incorporación a la Red Federal de Servicios Públicos de Empleo en el año 2008 hasta el cambio de gestión gubernamental del 2015.

Finalmente, se realizó un tratamiento combinado de la información obtenida en las dos etapas tomando como criterio las siguientes dimensiones analíticas derivadas de los lineamientos teóricos en los que se enmarca el estudio:

1. Diseño de programas y proyectos
2. Articulación entre niveles de gobierno
3. Articulación con el sector productivo local
4. Cobertura territorial
5. Grupos destinatarios e instancias de participación
6. Monitoreo y evaluación de resultados

El análisis basado en estas dimensiones tuvo por objeto dilucidar el esquema de articulación entre las instancias nacionales y locales para la implementación de las políticas de empleo impulsadas por el MTEySS desde 2003, y la articulación de estas políticas con las particularidades territoriales en materia productiva y de empleo.

Caracterización socioeconómica de Maipú

Un primer aspecto a considerar en el análisis de la articulación entre las políticas de empleo y las particularidades locales hace referencia al perfil socioeconómico del territorio. Por tal motivo, en nuestro caso se describen las principales características del Municipio de Maipú.

Desde el punto de vista geográfico, Maipú está ubicado al centro norte de la Provincia e integra el aglomerado Gran Mendoza junto con Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo y Las Heras. Es uno de los departamentos más pequeños en términos de su superficie (617 km²). La población departamental alcanzaba en 2010 los 172.332 habitantes, lo que representa casi el 10% de la provincia. Aproximadamente el 70% de los maipucinos reside en áreas urbanas.

En relación con la estructura productiva, en 2015 Maipú aportaba el 7,6% al PBG de Mendoza. El sector con más peso en la economía local es el comercio (26,2% del PBG departamental), que en los últimos años ha relegado a la industria a un segundo lugar (22,5%) posicionándose en tercer término el sector servicios (17,3%). La dinámica que ha afectado a la economía local en el período reciente ha supuesto también una pérdida de importancia del sector agropecuario, caracterizado por el cultivo de vides y otros frutales, configurando así un proceso de tercerización propio de las economías predominantemente urbanas. La expansión del comercio y los servicios se ha visto en buena medida traccionada por el desarrollo de la industria que se sustenta principalmente en las actividades vitivinícola, metalmecánica y química; ubicando al departamento en el cuarto lugar a nivel provincial en relación con la cantidad de industrias allí asentadas.

El análisis del mercado de trabajo local con base en la ECV2012 indica que Maipú aporta alrededor del 10% a la fuerza de trabajo mendocina. Los ocupados del departamento tienen un nivel educativo relativamente bajo ya que el 39% ha alcanzado sólo el primario completo (mientras que en el promedio provincial ese valor alcanza el 34%), cifra que se incrementa notablemente si consideramos únicamente a las zonas rurales. Más de la mitad de los trabajadores de Maipú se concentra en el comercio, la industria y la agricultura.

Otros datos a destacar en relación con el mercado de trabajo local hacen referencia a la menor incidencia del empleo asalariado en comparación con el total provincial (65,5% y 69% respectivamente) y la relativa mayor importancia que adquieren en Maipú el cuentapropismo

(26% frente al 22,6% a nivel provincial) y el trabajo sin remuneración fija (5% y 3,9%). Por su parte, las MiPymes (establecimientos de hasta 25 trabajadores) explican el 70% del empleo departamental (78% en la provincia).

En ese contexto, los dos grupos con condiciones laborales más desfavorables son los ocupados rurales, si se tiene en cuenta el ámbito de residencia, y los jóvenes trabajadores si se considera el grupo etario. Los ocupados rurales presentan menores niveles educativos, accediendo a puestos de menor calificación, y mayores niveles de informalidad laboral que los trabajadores del ámbito urbano (50% y 30,5% respectivamente). Por su parte, los jóvenes constituyen el grupo que se inserta en mayor proporción en ocupaciones temporales (49% frente al 16% de trabajadores adultos) e informales (67% y 30%).

En síntesis, el mercado de trabajo de Maipú presenta características distintivas sustentadas en su particular configuración socio-productiva, lo que resulta de fundamental importancia para el diseño e implementación de las políticas de empleo a nivel local. Entre los aspectos más importantes destacamos: alta proporción de ocupados con bajos niveles de formación; concentración del empleo en comercio, industria y sector agropecuario; alta incidencia del cuentapropismo y de las MiPymes en la generación de puestos de trabajo, fuertes heterogeneidades entre los ámbitos urbano y rural y entre grupos etarios posicionándose los trabajadores rurales y los jóvenes como los segmentos más vulnerables.

Esta breve caracterización pone de relieve algunos de los principales problemas del empleo a nivel local. Las políticas promovidas por el MTEySS buscan atender a esas necesidades y demandas. En el caso de Maipú la Dirección de Empleo y Capacitación es la encargada de la implementación de las políticas nacionales a través de su Oficina de Empleo. En el próximo apartado se describe el funcionamiento de esa dependencia y las acciones que desarrolla para luego analizar el vínculo de ese accionar con las características productivas y laborales del territorio.

Gestión de las políticas de empleo a escala local

A fines de 2007 el Municipio de Maipú impulsó la creación de la Dirección de Empleo y Capacitación (DE), para implementar políticas tendientes a mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas con problemas de empleo. En 2008, comienza a funcionar la Oficina de Empleo dependiente de la DE. El origen de ambas áreas estuvo enmarcado en acciones impulsadas desde el MTEySS.

Durante el período 2008-2015 la DE desarrolló programas nacionales de empleo, actividades de capacitación y servicios de intermediación laboral. El financiamiento de esas acciones provino principalmente de recursos aportados desde el gobierno nacional.

En cuanto a los **programas nacionales de empleo**, desde 2009 se registra la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Estas actuaciones constituyen las iniciativas más importantes en relación con la cantidad de participantes y la puerta de acceso a otros programas. En 2015 el Programa Jóvenes contaba con 610 participantes activos y el Seguro de Capacitación y Empleo con 240.

En relación con el resto de las intervenciones derivadas desde el MTEySS, durante el período analizado, algunas contaban con sus primeros participantes o se encontraban en etapa de difusión.

Considerando la totalidad del lapso 2009-2015, se registraron en Maipú 5620 personas vinculadas a programas de empleo. De ese total, los participantes del Programa Jóvenes representaban aproximadamente el 91%; mientras que el 8% correspondía al Seguro de Capacitación y Empleo y el 1% restante al Programa Promover.

En lo relativo a las actividades de **capacitación**, la OE ofrece cursos destinados a trabajadores ocupados y desocupados que quieran formarse en oficios o especializaciones teniendo en cuenta los requerimientos de calificación demandados por los sectores económicos locales. Estas actividades cuentan con financiamiento del MTEySS y se vinculan con las prestaciones de capacitación que presentan la mayoría de los programas nacionales de empleo.

En el año 2015, el MTEySS aprobó la ejecución de 22 de los 27 cursos presentados por la oficina local. Para el dictado de las capacitaciones la DE convoca a instituciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes en relación con los contenidos de los cursos. Como resultado, se capacitan en promedio más de 500 personas por año.

A través de las actividades de **intermediación laboral** la OE municipal busca vincular a empleadores con postulantes registrados en la Red de Servicios de Empleo para cubrir las vacantes solicitadas. Este proceso consiste en entrevistas a postulantes y carga de la historia laboral en la Plataforma Informática, recepción de puestos vacantes, preselección y entrevista a postulantes, derivación de preseleccionados al empleador, carga de información en el portal del MTEySS y seguimiento de las colocaciones.

Entre las principales características de los solicitantes de empleo registrados en la OE para el periodo 2009-2015 se destaca que: el 72% son jóvenes o adultos jóvenes entre 18 y 35 años, el 48,4% son mujeres, el 86% ha alcanzado hasta el nivel secundario completo. En relación con sus antecedentes laborales, la mayoría de los solicitantes expresa haber realizado tareas de baja o media calificación en diversos sectores de actividad.

Desde 2014, la DE de Maipú realiza operativos territoriales a efectos de informar acerca de las acciones que desarrolla y cargar datos de buscadores de empleo. Si bien los miembros de la gestión consideran fundamental este tipo de actividades, la DE no dispone de personal ni movilidad suficientes para llevarlas a cabo de manera sistemática.

Políticas de empleo y mercado de trabajo local

Con base en la descripción presentada, nos valemos en este apartado de las dimensiones expuestas en la sección metodológica para analizar, desde un enfoque territorial, las políticas desplegadas por la DE de Maipú durante el periodo 2008 - 2015. El estudio persigue un doble propósito, por un lado, dar cuenta del funcionamiento del esquema propuesto por el MTEySS desde 2003 con una fuerte presencia y contenido territorial y sus resultados en relación con la promoción de políticas “desde el territorio” y, por otro, determinar si la implementación de estas políticas se corresponde con las problemáticas que surgen de la caracterización del perfil productivo y laboral del territorio.

6.1. Diseño de programas y proyectos

El análisis de esta dimensión apunta a reconocer el carácter de las políticas de empleo ejecutadas en Maipú, buscando identificar su orientación “hacia el territorio” o “desde el territorio” y su modalidad de “enlatadas” o “flexibles”.

El análisis realizado permitió constatar que la modalidad de funcionamiento institucional de la DE se enmarca en un esquema que otorga a las políticas de empleo, capacitación e intermediación laboral un carácter de “enlatado” derivado de las instancias nacionales. En tal sentido, el diseño y planificación de las políticas que ejecuta el Municipio se deciden a nivel nacional otorgando escasa (o nula) flexibilidad al gobierno local para ser modificadas, adaptadas o adecuadas a la realidad del territorio. La capacidad de los actores municipales se limita a establecer la direccionalidad de las acciones, aunque esa función también se ve restringida por la escasez de recursos humanos y financieros.

Aún con el escaso margen otorgado a las áreas municipales, encontramos que el accionar de la DE se sustenta en diagnósticos incompletos, desactualizados y espacialmente agregados, lo cual dificulta la identificación y abordaje de los problemas de empleo hacia los cuales orientar las acciones.

Las actividades de formación no son planificadas de manera estratégica y se dirigen principalmente a la capacitación en diversos oficios para el autoempleo o a la terminalidad educativa.

De esta manera, la DE municipal cuenta con escasas capacidades y recursos para direccionar las políticas de empleo en función de las necesidades concretas del sistema productivo y el mercado de trabajo locales, aspecto clave para generar “políticas desde el territorio”.

6.2. Articulación entre niveles de gobierno

La coordinación entre los niveles gubernamentales que intervienen sobre territorios específicos constituye un requisito fundamental para la implementación de políticas que atiendan de manera integral los problemas de empleo y apunten al aprovechamiento de los escasos recursos disponibles.

En tal sentido, observamos que la DE de Maipú mantiene una estrecha vinculación con el nivel central de gobierno a través del MTEySS, por los motivos anteriormente mencionados: origen de los programas, financiamiento y funcionamiento de la OE. Sin embargo, esta relación es principalmente unidireccional, dado que las pautas y contenidos son básicamente establecidos por el ámbito nacional (dinámica de “arriba hacia abajo”), dejando un estrecho margen para incorporar las heterogeneidades territoriales e involucrar en la planificación a las instancias y actores locales.

Así, en el caso de los programas de empleo ejecutados por la DE de Maipú, prima la relación directa Nación-Municipio, sin intervención del nivel provincial, quién también desarrolla políticas de empleo en el territorio. Asimismo, al interior del gobierno municipal no se establecen mecanismos transversales de coordinación entre áreas para atender de manera conjunta las problemáticas de empleo, excepto en programas específicos que así lo requieran.

Las características señaladas dan cuenta de políticas predominantemente “hacia el territorio” revelando una brecha entre la concepción en que se enmarca el diseño de las acciones y la ejecución efectiva de las mismas.

6.3. Articulación con el sector productivo local

La articulación de las políticas de empleo con el sector productivo local constituye un elemento central para establecer vínculos entre oferentes y demandantes, y para orientar las actuaciones a partir de las necesidades y demandas del territorio.

En el estudio realizado encontramos que la DE de Maipú implementa una serie de acciones que apuntan a la vinculación con el sector productivo local a fin de detectar requerimientos de empleo y capacitación y cubrir, a través de la intermediación laboral, los puestos vacantes solicitados por las empresas. Sin embargo, las escasas experiencias de entrenamiento laboral, las dificultades de incorporación de los actores empresariales al servicio de intermediación laboral y la imposibilidad de implementar el Programa de Inserción Laboral dan cuenta de la debilidad que caracteriza a las acciones de articulación.

Los vínculos con el tejido productivo local, especialmente con empresas comerciales y de servicios urbanos, son escasos, aislados y de carácter sectorial limitándose a cuestiones que hacen a la implementación de los programas y proyectos. No se ha avanzado en acciones coordinadas que apunten a la definición de lineamientos estratégicos y al diseño de políticas que aborden de manera integral los problemas de empleo y que contribuyan al desarrollo económico local.

6.4. Cobertura territorial

El análisis del alcance de las políticas implementadas dentro del territorio departamental permite dar cuenta de la forma que adquiere la distribución de las acciones y de la capacidad institucional para atender a las diversas demandas y necesidades.

La información analizada revela que, el accionar de la DE municipal se concentra principalmente en el núcleo urbano del departamento, con una débil llegada a las zonas rurales más alejadas. Para el año 2010, aproximadamente el 50% de los solicitantes de empleo residían en los tres distritos más cercanos a la cabecera departamental donde se ubica la DE: Ciudad de Maipú, General Gutiérrez y Luzuriaga. Al respecto, hay que recordar que la inscripción de los solicitantes en la Plataforma Informática se realiza principalmente a través de la asistencia voluntaria a la OE.

Por tanto, el alcance de las acciones de la DE es limitado, con fuerte presencia en la zona urbana. Esto se debe a diversos factores, entre los que cuentan: ausencia de diagnósticos integrales y actualizados, articulaciones aisladas con determinados sectores de actividad, falta de recursos para cubrir las zonas más alejadas y formas de difusión que requieren conectividad y conocimiento en el uso de nuevas tecnologías. Esto trae como consecuencia importantes disparidades en cuanto a la articulación entre oferta y demanda laboral en las zonas rurales y urbanas y en los distintos sectores de actividad.

Es importante señalar que, como se analizó en el perfil departamental, las zonas rurales se encuentran en desventaja respecto de las urbanas en materia de empleo. Asimismo, la mayoría de los productores agropecuarios son pequeños y residen en el mismo lugar donde trabajan, esto, sumado a las restricciones de conectividad y transporte en las zonas rurales, dificulta el contacto con el municipio.

6.5. Grupos destinatarios e instancias de participación

Los programas del MTEySS son diversos en relación con sus objetivos y destinatarios. Sobre esta base, las OE presentan proyectos tendientes a implementar acciones que respondan a las características de su zona de influencia.

En el caso de Maipú, los grupos destinatarios de los programas de empleo son, en su gran mayoría, jóvenes varones y mujeres de 18 a 24 años quienes representan aproximadamente el 90% de los participantes. De acuerdo con el nivel educativo y las calificaciones de los destinatarios, se distinguen dos grupos: aquellos que han terminado la escolaridad media y cuentan con calificaciones generales y quienes han alcanzado bajos niveles educativos y requieren mayores calificaciones para una adecuada inserción laboral.

De esta manera, encontramos que las políticas de empleo que ejecuta el Municipio están principalmente dirigidas a los jóvenes, el segmento más desfavorecido del mercado laboral. Por otro lado, aunque los trabajadores de áreas rurales presentan condiciones laborales más inestables e inseguras que los de zonas urbanas, las acciones de la OE prácticamente no incorporan a los primeros. Si bien se han realizado algunos intentos de descentralización, éstos revisten un carácter más bien voluntarista, sin apoyo institucional fuerte.

En cuanto a la participación de los destinatarios de los programas, predomina una modalidad de tipo funcional. Las personas no intervienen ni son consultadas en la etapa de propuestas de capacitación ni en la orientación de las acciones, mientras que en la instancia de implementación su participación se limita a la realización de prestaciones previstas en los programas.

6.6. Monitoreo y evaluación de resultados

Los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas implementadas permiten medir el avance hacia el logro de objetivos propuestos y el impacto en las poblaciones destinatarias, así como detectar la necesidad de realizar ajustes respecto a lo planificado.

En el caso de la DE de Maipú, observamos que las actividades de seguimiento de las políticas de empleo y capacitación que se ejecutan se limitan, en general, a visitas a los lugares donde las mismas se desarrollan, no existiendo mecanismos formalizados de evaluación periódica y sistemática. La información que se genera sobre los programas de empleo, capacitación e intermediación laboral se circunscribe al registro de datos requeridos por el MTEySSy que son volcados en la Plataforma Informática. Esta información refiere principalmente a la cantidad de participantes y metas propuestas, limitando así las posibilidades de revisión y retroalimentación de los procesos emprendidos en el territorio a través de las políticas.

Consideraciones finales

El análisis realizado permite inferir la existencia de una brecha considerable entre la estrategia territorial propuesta desde el MTEySSa partir de 2003 para el diseño e implementación de las políticas de empleo y la forma en que las mismas logran materializarse en los espacios en que son ejecutadas. Las dificultades y limitaciones observadas para el caso de Maipú terminan configurando políticas predominantemente “hacia el territorio”. A ello se suma el limitado alcance de las acciones producto de las escasas capacidades institucionales y financieras con que cuentan las instancias locales. Ese sesgo termina generando una importante inequidad en relación con la atención de los problemas de empleo.

Las políticas implementadas durante los últimos años han servido para mejorar las oportunidades de empleabilidad de determinados grupos poblacionales. No obstante, los resultados alcanzados han estado acotados principalmente a la capacitación y apoyo a la inserción laboral de un reducido grupo poblacional, presentándose dificultades para articular otro tipo de acciones con el sector productivo local como elaboración de diagnósticos, desarrollo de acciones de entrenamiento laboral y de inserción laboral asistida.

El estudio del accionar de la DE de Maipú permitió arribar a los siguientes resultados:

- Inexistencia de análisis completos, actualizados y espacialmente desagregados de las problemáticas vinculadas al empleo local.
- Vinculación directa y unidireccional entre el MTEySS y la Oficina de Empleo local en la ejecución de las políticas (dinámica de “arriba hacia abajo”).
- Débil articulación y coordinación entre la DE y otras áreas del municipio y del gobierno provincial para atender de manera conjunta e integral las problemáticas del empleo.
- Débil articulación de la DE municipal con el sector productivo local.
- Cobertura territorial circunscripta a la zona urbana y a actividades características de esas áreas (principalmente comercio y servicios).
- Jóvenes de zonas urbanas como principal grupo destinatario de los programas de empleo.
- Escasez de intervenciones que incorporen mecanismos y contenidos diferenciales según las características de los diversos grupos poblacionales que conforman el entramado territorial.
- Participación funcional y acotada de los destinatarios de las políticas.
- Actividades de monitoreo y evaluación limitada al registro de participantes y acciones, siendo información principalmente de carácter cuantitativo y de gestión.

Los aspectos anteriores responden en buena medida a que la DE municipal dispone de escasas capacidades técnicas, institucionales y financieras para diseñar, implementar y evaluar políticas de empleo.

En síntesis, los resultados alcanzados evidencian un limitado alcance de las políticas de empleo implementadas en el territorio en el período 2008-2015 en lo que refiere a la generación de puestos de trabajo y a la efectiva inserción laboral de las personas con problemas de empleo. Esto responde a la débil articulación de las estrategias ejecutadas con la dinámica y estructura

del mercado de trabajo local. El desarrollo de políticas de empleo con un enfoque territorial es complejo, dado que requiere de procesos de articulación entre los distintos actores que confluyen en el espacio local y de un conocimiento específico de problemáticas que afectan a la comunidad y a los sectores productivos.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 82. CEPAL, Santiago de Chile.

CASADO DIAZ, J.M. (2000). *Trabajo y territorio: Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*. Publicaciones Universidad de Alicante, España.

CASADO DIAZ, J.M.; COOMBES, M.G. (2011). *The delineation of 21st century local labour market areas: A critical review and research agenda*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°57, pp. 7-32.

CASANOVA, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. CINTERFOR, Montevideo.

CORBETTA, S. (2009). *Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas*. En LÓPEZ, N. (Coord) (2009), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*, pp. 263-275. IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

GALLICCHIO, E. (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Ponencia presentada en el seminario “Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local”, Córdoba, Argentina.

LÓPEZ, N.; CORBETTA, S. (2009): *Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas*. En LÓPEZ, N. (Coord) (2009), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*, pp. 305-323. IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

MADOERY, O. (2011a). *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Programa CEA-OIT. Oficina OIT, Buenos Aires.

MADOERY, O. (2011b). *Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio*. Cuadernos del CEDET N° 2, Agosto 2011. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, Universidad Nacional de San Martín.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2010). *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Periodo 2003-2010*. Documento elaborado en el marco del Proyecto PNUD “Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo y el trabajo”. Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2016). Boletín de Estadísticas Laborales, Buenos Aires.

NEFFA, J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. Informe PICT 2383/06: Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en argentina (2002-2007). Nro. 8/ Cuarto trimestre 2011. CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires.

PANIGO D. y NEFFA, J.C. (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*. Documento de Trabajo, mayo 2009. Dirección Nacional de Programación Macroeconómica y Dirección de Modelos y Proyecciones. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

SALVIA, A. y GUTIÉRREZ AGEITOS, P. (2013). *La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo: cuando lo nuevo no termina de nacer*. Papeles de Población, vol. 19, núm. 76, abril-junio, 2013, pp. 163-200. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.