

**Título: Políticas Públicas de Generación de Empleo: orientadas a jóvenes y mujeres de Mendoza durante el período (2003-2015)**

**Mesa N°5:** Coord. Mgter. Jorge Asso; Lic. Gerónimo Pirán; Mgter. Lucía D'Angelo (ITP-UNCUYO).

**Autoras:** D'Angelo, Lucía (luciafdangelo@gmail.com; FCPYS-ITP UNCUYO); Martín, María Eugenia (eugemartib@gmail.com; FCPYS-ITP UNCUYO, CONICET); Pol, Albina (albinapol@yahoo.com.ar; FCPYS-ITP UNCUYO, CONICET)

**Palabras clave:** políticas de empleo-juventud-mujeres

### **Introducción**

Este trabajo es producto de la investigación “*Estructura y dinámica de los mercados de trabajo locales en la Provincia de Mendoza, el lugar de los jóvenes y las mujeres*”, financiada por la Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrado (SECTyP) 2013-2015. Para desarrollarlo se aplicaron técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas a referentes de las Oficinas de Empleo Municipales y de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) Mendoza. Abordamos aquí uno de los aspectos tratados en ese estudio.

En nuestro país, desde fines de la década de 1980, se han generalizado las políticas económicas y de empleo en el nivel local, principalmente bajo el impulso de las políticas de descentralización, para atender problemáticas sociales o promover el desarrollo de territorios con características y necesidades especiales (Neffa, 2011). En la última década, ha comenzado a instalarse una nueva perspectiva respecto del empleo y el desarrollo económico, donde se presenta una nueva articulación entre instancias gubernamentales y se otorga un nuevo rol a los municipios.

La ponencia se interesa, en primer lugar, por describir los principales enfoques y lineamientos que han tenido estas políticas. En segundo lugar, por desarrollar los aspectos principales de tres pilares centrales sobre los que se estructuran el diseño y la implementación de los programas de empleo: el Plan Más y Mejor Trabajo, los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y las Oficinas de Empleo Municipales. En tercer lugar, por identificar y caracterizar brevemente los programas de empleo nacionales. Por último, se esbozan algunas consideraciones finales.

### **La mirada territorial sobre las políticas de empleo**

Desde este enfoque se considera que el gobierno local debe conocer los problemas y potencialidades del sistema productivo y del tejido de empresas allí existentes, promoviendo la concertación estratégica de los actores, la asociatividad empresarial, la

introducción de innovaciones y la formación para el empleo según las necesidades existentes (Albuquerque, 1997). Asimismo, 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 productivos, situación que no siempre se ha plasmado en las mismas debido a su carácter centralista.

Desde el año 2003, las políticas de empleo desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación han tenido un enfoque que reconoce al territorio como aliado, presentando una fuerte articulación con los municipios para la implementación de las mismas. Las políticas de empleo se definen como:

*“conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”* (Freyssinet, 2003 y 2006 citado por Neffa, 2011:11).

El enfoque en el cual se sustentan estas políticas destaca al trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como fuente de dignidad de las personas y factor básico de ciudadanía. De este modo, el trabajo se considera *“el núcleo central para la inclusión social, para la mejora de los ingresos y el acceso a derechos”* (MTEySS, 2010:14). Las acciones y programas desarrollados se fundamentan y sintetizan en la: instalación de un patrón de crecimiento orientado a la producción nacional y el empleo; implementación de políticas activas de ingresos y promoción de la negociación colectiva; instrumentación de acciones para mejorar las calificaciones de los trabajadores; instauración de políticas de formación, capacitación e intermediación laboral que permitan acceder a mejores oportunidades de empleo; y ampliación del alcance y cobertura del sistema de protección social (Ídem).

Estos lineamientos se han plasmado en diversas acciones, planes y programas que se dividen en dos grupos:

- Políticas laborales y de ingresos, entre las que se destacan: reinstalación del Salario Mínimo como estrategia para mejorar los “pisos” salariales; Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral para promover el desarrollo del trabajo decente y la negociación colectiva por rama de actividad; implementación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo no registrado; avance en materia de género, no discriminación en el trabajo y combate al trabajo infantil.
- Políticas activas de empleo, entre las mismas se encuentran: Seguro de Capacitación y Empleo y Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”. En este

último se enmarcan: la Red de Servicios Públicos de Empleo, el Sistema de Formación Continua, el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” y el Programa de Empleabilidad para las Personas con Discapacidad.

### **Plan “Más y Mejor Trabajo” y los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo**

A fines del año 2003 comienza la implementación del Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”, que tiene como finalidad promover la inserción laboral en empleos de calidad, por medio de: la mejora de la empleabilidad, la asistencia en procesos de inserción asalariada o independiente y el sostenimiento del empleo en sectores o actividades que lo requieren (MTEySS, 2003).

Las condiciones básicas que el Plan posee son:

- Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
- Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
- Promoción del Diálogo Social a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

Institucionalmente este Plan se apoya en el Sistema de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo:

- Sistema de Formación Continua: apunta al diálogo social de los actores del mundo del trabajo (cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación) quienes asumen compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y a la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos para los puestos de trabajo.
- Red de Servicios Públicos de Empleo: constituyen organismos técnicos de carácter local que intermedian entre la oferta y demanda de trabajo, brindando en forma gratuita información, orientación y derivación a prestaciones de capacitación y empleo. En ellas se articula el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo con las personas desocupadas o con aquellas que buscan mejorar su situación laboral.

Para implementar el sistema de formación continua y los servicios de empleo, el Plan contempla dos tipos de acuerdos:

- Acuerdos Sectoriales de Calificación: constituyen un conjunto de acciones llevadas adelante por trabajadores, empleadores y sus organizaciones, que tienen por finalidad “*dar respuestas a las necesidades de calificación que un sector de actividad determinado*”

*requiere, en el marco de situaciones territoriales particulares. Y de esta manera fortalecer su productividad, competitividad y capacidad en la generación de empleos de calidad”* (MTEySS, 2010). Entre los objetivos de los Acuerdos, se encuentran: capacitar a trabajadores ocupados y desocupados de acuerdo a las demandas de calificaciones del sector; facilitar la incorporación de trabajadores desocupados a empleos de calidad en empresas del sector; promover acciones que mejoren la calidad del empleo y el desarrollo y el reconocimiento de la calificación.

Los destinatarios de las acciones se pueden dividir en dos grupos: personas desocupadas en condiciones de acceder a un empleo de calidad luego de haber adquirido una formación específica para ocupar el perfil requerido, y trabajadores ocupados que deban certificar sus competencias laborales.

- Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo: constituyen estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado (OIT, MTEySS: 2008).

Los acuerdos comprendieron principalmente, la ejecución de propuestas territoriales para el desarrollo de las economías locales y, a partir de éstas, la creación de Oficinas de Empleo (OE) de carácter municipal (OIT, MTEySS: 2008).

### **Oficinas de Empleo Municipales**

La Red de Servicios Públicos de Empleo, puesta en marcha en el año 2005, está actualmente conformada por 387 Oficinas de Empleo Municipales (OE) distribuidas por todo el país, de las cuales 16 corresponden a la provincia de Mendoza. Las acciones ejecutadas a través de las OE tienen como destinatarios a tres grandes grupos: personas con problemas de empleo (desocupados, subocupados, beneficiarios de programas sociales, personas que desean cambiar de empleo, etc.); empleadores de distinto tipo (grandes empresas, PyMES, particulares, Estado, cooperativas, etc.) y microemprendedores. Entre los servicios que ofrece se encuentran:

- A postulantes: información, asesoramiento y orientación laboral; apoyo a la búsqueda de empleo; orientación a las personas interesadas en el trabajo independiente; intermediación laboral a través de búsquedas, entrevistas de preselección y/o selección de postulantes en función del perfil laboral requerido por el empleador; y derivación a programas de empleo, a servicios sociales u otros programas.
- A empleadores: preselección de postulantes con los perfiles y requisitos adecuados para ocupar la vacante que ofrece; e información sobre: legislación laboral, programas de

empleo e incentivos para la contratación de personal, y acciones de capacitación disponibles en la localidad.

### **Características de los programas nacionales de empleo**

En este apartado se describen sintéticamente los principales programas con financiamiento nacional, los cuales son implementados a través de las Oficinas de Empleo Municipales:

- Seguro de Capacitación y Empleo: destinado a desocupados en situación de vulnerabilidad según evaluación de calificaciones educativas, precariedad laboral y niveles de ingreso del grupo familiar. Tiene como objetivo apoyar la búsqueda activa de un empleo, a través de: apoyo para la finalización de estudios primarios y/o secundarios; realización de actividades de formación profesional y capacitación laboral; y actualización de conocimientos y habilidades laborales.
- Extensión del Fondo de Desempleo: destinado a personas que cumplieron el lapso de cobro del fondo de desempleo otorgado por ANSES, busca contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por una pérdida involuntaria del empleo, a partir de la extensión del Fondo de Desempleo durante 6 meses.
- Programa “Más y Mejor Trabajo”: dirigido a trabajadores desocupados, busca promover su inserción en empleos de calidad, a partir del apoyo y orientación para: la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad; y el desarrollo de capacidades y competencias para mejorar las condiciones de empleabilidad.
- Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”: destinado a jóvenes de 18 a 24 años, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. Busca generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas.
- Programa de Inserción Laboral para Personas con Discapacidad: destinado a trabajadores con discapacidad y empresas, se busca promover la inserción laboral en el sector privado, a través del otorgamiento de incentivos a los empleadores para su contratación.
- Programa de Empleo Independiente: promueve la inserción laboral de trabajadores desocupados en nuevos emprendimientos productivos asociativos o individuales, brindando asistencia técnica y económica para su creación. Además, se propone mejorar de la calidad del empleo de trabajadores autónomos apoyando la formalización laboral a través de asistencia técnica y económica.
- Programa de Inserción Laboral Público o Privado: promueve la inserción de trabajadores en empleos mediante el otorgamiento de incentivos económicos a las empresas.

- Programa de Entrenamiento Laboral: busca formar trabajadores en especializaciones u oficios mediante una experiencia práctica en ambientes de trabajo, promoviendo procesos de formación y tutoría.
- PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina): si bien depende de ANSES, se menciona debido a que articula acciones con programas del MTEySS. Está destinado a: jóvenes entre los 18 y los 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil. Tiene como finalidad que los jóvenes: inicien o completen sus estudios en cualquier nivel educativo, accedan a cursos de introducción al trabajo y a cursos de formación profesional en instituciones reconocidas por el MTEySS y/o el Ministerio de Educación.

### **La formación para el trabajo en Mendoza en la última década**

Hemos identificado aproximadamente 50 estrategias implementadas en la provincia, durante el período de estudio, de muy variado tipo y alcance. Esta cifra es en sí misma un dato revelador si la comparamos con el número de iniciativas que tuvieron lugar durante la década anterior, ya que muestra un rotundo cambio en el lugar que la inserción educativa y laboral de los jóvenes ha ganado en la agenda.

Las numerosísimas políticas públicas que se han puesto en juego en los últimos diez años en muchos departamentos de la provincia de Mendoza buscan múltiples objetivos. Ellos van desde la continuidad de la formación escolar obligatoria, la especialización técnica-laboral y los estudios universitarios pasando por el acompañamiento en la búsqueda de empleo y el fortalecimiento de redes institucionales y sociales hasta las pasantías y mecanismos de intermediación para acercarlos a los oficios e insertarlos laboralmente en algunas PYMES y comercios.

Incluso algunas de esas iniciativas se proponen mejorar las condiciones de empleabilidad de la población objeto a través de la formación técnico-profesional orientada a las demandas de las economías locales y regionales, situación prácticamente inexistente en la década anterior. Por su parte, los centros de capacitación para el trabajo y las escuelas técnicas han aumentado en todo el territorio provincial en los últimos 10 años.

Sin embargo, es necesario señalar que no se ha avanzado en la construcción de un sistema que dé respuestas de manera integral a los dinámicos desafíos de la formación para el trabajo. Una interesante articulación a pesar de que las ofertas se implementan a partir de demandas laborales concretas lo constituyen los servicios educativos formales de carreras cortas de nivel superior. Están vinculados estrechamente con los sectores productivos y de servicio, se le suman otros de educación continua, capacitación a personal de empresas, actividades de investigación y desarrollo, entre otros.

Por otra parte, una característica importante de nuestra provincia es que las organizaciones del sector productivo poseen una larga tradición y presencia en distintos niveles (Nacional, provincial, departamental, por cámara, por tamaño de los establecimientos), especialmente en el sector vitivinícola, lo que constituye un rico entramado de diversos intereses presente en gran parte del territorio.

La Provincia de Mendoza históricamente se ha caracterizado por la existencia de una gran cantidad de iniciativas y articulación entre actores, en la última década esta interrelación se movilizó en el marco de un profundo cambio en las políticas públicas nacionales de empleo y formación.

### **Conclusiones**

Las políticas de empleo durante la posconvertibilidad, han presentado características novedosas en relación a sus predecesoras. Se destaca en su gestión: el fortalecimiento del rol del Estado, de la institucionalidad laboral y el anclaje sectorial y territorial. En tal sentido, se ha generado una red nacional de servicios públicos de empleo, donde los municipios cobran un nuevo protagonismo teniendo a su cargo la implementación de programas, los cuales son diseñados y financiados por el MTEySS. Esta articulación con las instancias gubernamentales locales tiene como finalidad, en principio, dar respuesta a las problemáticas de empleo de los diversos territorios.

Considerando las características que asumen los programas de empleo, se observa que los mismos apuntan a tres grandes líneas de acción: capacitación y formación; inserción laboral y autoempleo para diversos grupos poblacionales considerados en situación de vulnerabilidad, especialmente jóvenes y personas con discapacidad.

Las políticas de generación de empleo orientadas a los jóvenes implementadas durante los últimos 10 años en la Provincia de Mendoza a través de las Oficinas de Empleo Municipales y de acciones desarrolladas por el estado provincial, aunque con expresiones diferentes en los distintos territorios, pueden mejorar la escasa articulación que han logrado desarrollar con las dinámicas socioeconómicas y actores locales afectando con ello el alcance de los resultados esperados.

Manifiestan un cambio de paradigma en cuanto a la forma de intervención, el Estado se posiciona en el centro de la responsabilidad social colectiva, que marca una recuperación del rol de garante de los derechos sociales. Así, se vislumbra un enfoque que pone el énfasis en el acceso a la educación y el trabajo como derechos básicos a los que deben acceder todos los ciudadanos.

En otras palabras, hay una transformación de lo que puede llamarse la población objetivo en relación a la construcción de nuevas ciudadanías, tanto desde el punto de vista individual como desde el punto de vista de colectivos ciudadanos. Esta mirada supone un tipo de gestión que hace foco en los denominados enfoques intersectoriales, con énfasis en las

instancias de participación a través de las cuales intervienen diferentes sectores. Ese atravesamiento se produce desde el punto de vista territorial, local, institucional y de los propios sujetos.

Asimismo, el concepto del diálogo social ampliado permite la incorporación de otras voces y espacios a esa relación de la discusión de múltiples actores en el mundo laboral, educativo, etc. Otro elemento a destacar como cambio de paradigma es el fortalecimiento de la institucionalidad, así como el surgimiento de nuevas institucionalidades. El desafío también es fortalecer esos mecanismos para construir una oferta pertinente para cada entramado territorial y conformar un sistema articulado entre las diversas instituciones.

### **Bibliografía**

ALBURQUERQUE, F. (1997); Metodología del Desarrollo Económico Local. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile

ALBURQUERQUE, F. (2004); Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, Revista de la CEPAL n° 82. CEPAL, NN.UU. Abril, pp. 157-171.

BALADA, D., (2011): Análisis de las políticas públicas orientadas al empleo y al desarrollo económico en tres Municipios de la Provincia de Mendoza, durante el periodo 2003 a 2010. Tesis de Maestría. Inédito.

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

D'ANGELO, L., (2016): El enfoque de género en las políticas públicas de formación y empleo dirigidas a jóvenes rurales del departamento de Maipú (Mendoza), durante el período 2003-2012, Tesis de Maestría en Política y Planificación Social. Inédito.

GALLICCHIO, E. (2004); El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. CLAEH. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local". Córdoba

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.

NEFFA, J.; PANIGO, D. y PÉREZ, P. (Comp.) (2011): Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones, CEIL PIETTE, CONICET, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO y MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, (2008): Aportes a las políticas activas de empleo en



la Argentina, Informe Final del Programa Área, Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, (2011): Promoción municipal del empleo, Cuaderno de Trabajo, Programa CEA-OIT, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.