

# Políticas públicas de empleo y territorio

Informe final  
del Programa CEA



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Ministerio de  
Trabajo, Empleo  
y Seguridad Social  
República Argentina



PROGRAMA  
**cea** 



Cooperazione  
Internazionale  
Ministero degli Affari Esteri



# Políticas públicas de empleo y territorio

---

Informe final del Programa de Apoyo  
a la Consolidación y Mejora de la Calidad  
del Empleo en Argentina (CEA)

Copyright © **Organización Internacional del Trabajo, 2011.**  
Primera edición, 2011.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Programa CEA - OIT

**Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa CEA** / Luis Abad, Jorge Arroyo, [Coord.] 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011.

POLÍTICA DE EMPLEO / DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL / FOMENTO DEL EMPLEO / EMPLEO DE JÓVENES / EMPLEO INFORMAL / PROGRAMA DE LA OIT / INFORME FINAL / ARGENTINA

ISBN: 978-92-2-325355-4 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325356-1 (versión web pdf)

*Datos de catalogación de la OIT*

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de País para la OIT en la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_bue@oit.org.ar](mailto:biblioteca_bue@oit.org.ar)

Vea nuestros sitios en la red: [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar) / [www.programa-cea.org](http://www.programa-cea.org)

---

**Supervisión de la publicación:** Jorge Arroyo, Programa CEA - OIT

**Diseño y diagramación:** María Elena Abugauch. **Colaboración:** Sebastián Martino

Impreso en Argentina

---

**Advertencia:** El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, comprendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

---

# Políticas públicas de empleo y territorio

Informe final del Programa de Apoyo  
a la Consolidación y Mejora de la Calidad  
del Empleo en Argentina (CEA)

---

## **Autores**

Luis Abad y Jorge Arroyo (coordinadores)

Florencia Álamo

Jorge Asso

Andrés Matta

Verónica Lassa (responsable de la sistematización)

Con el apoyo de Javier Lasida

---

## 6 ÍNDICE

Presentación.....	7
<b>Capítulo I. Introducción .....</b>	<b>9</b>
1. Políticas de empleo en Argentina.....	9
2. La intervención del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social....	12
3. La Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina .....	14
4. El Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina.....	16
<b>Capítulo II. Las políticas públicas de empleo con base territorial.....</b>	<b>19</b>
1. La estrategia de empleo del MTEySS .....	20
2. Las políticas de empleo y sus líneas de acción.....	31
3. Las herramientas: Innovación y creatividad territorial .....	44
<b>Capítulo III. Aportes del CEA a las políticas de empleo en Argentina.....</b>	<b>61</b>
1. Los aportes .....	61
2. Las limitaciones .....	69
3. Los aprendizajes .....	72
<b>Siglas y acrónimos .....</b>	<b>75</b>

**MARCELO CASTRO FOX**

Director, Oficina de País  
de la OIT para la Argentina

**ENRIQUE DEIBE**

Secretario de Empleo, Ministerio  
de Trabajo, Empleo y Seguridad  
Social de la Nación

---

Esta publicación presenta los resultados del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina (CEA), ejecutado de enero de 2009 a julio de 2011.

El CEA ha sido ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la participación de la agencia Italia Lavoro, del Ministerio de Trabajo italiano, y el financiamiento de la Cooperación Italiana al Desarrollo. Este proyecto profundizó la sinergia impulsada por la OIT entre 2004 y 2008 —también con la intervención de Italia Lavoro y el apoyo financiero de la cooperación italiana— a favor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la República Argentina para la puesta en marcha del programa integrado Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA).

El CEA se nutrió de la experiencia de ejecución de AREA, y surgió como respuesta a las necesidades del MTEySS en el marco de la situación económica, social e institucional de Argentina de fines de 2008.

Esencialmente, ha sido un proyecto de asistencia técnica a la Secretaría de Empleo del MTEySS para promover más y mejor trabajo decente en Argentina, bajo la noción de que la sostenibilidad del desarrollo depende decisivamente del empleo que se genera. El CEA respondió a los requerimientos del MTEySS y, en consecuencia, a las necesidades laborales de la población, y potenció la política de empleo, una de las principales herramientas de que dispone la sociedad, a través del Estado, para procurar el desarrollo. El programa se ejecutó en un período de intensos cambios, en el que el país superó la crisis financiera internacional y volvió a una etapa de gran crecimiento económico (superior al 7% en los dos últimos años). En ese contexto, la política laboral asumió dos objetivos principales: primero, asistir a los más afectados por la crisis, y luego promover la integración de quienes quedaron relegados de la dinámica de crecimiento. En un lapso breve, la prioridad pasó de la asistencia a la promoción del empleo y la formación. Las políticas de

empleo cumplieron con ese rol. Primero el AREA y luego el CEA tuvieron un papel activo, crítico, y se implementaron rápidamente, en plazos muy exigentes para las modalidades de organización y funcionamiento propias del Estado.

Un acierto del CEA fue trabajar diferenciada aunque articuladamente con los actores de los tres niveles de gobierno: a) los equipos de la Secretaría de Empleo, es decir los responsables nacionales de la política; b) los actores a nivel provincial, especialmente las gerencias de empleo y capacitación laboral (GECAL), y c) los gobiernos locales, principalmente las oficinas municipales de empleo, que tienen un papel central ya que brindan el servicio a la población y se articulan con otros actores locales.

El diseño del programa fue adecuado a las necesidades y el contexto cambiante de la economía y de la población con problemas de empleo y, consecuentemente, a los requerimientos del MTEySS para ofrecer

respuestas eficaces. Pero además contribuyó a cambiar la política de empleo al incluir a los varios actores que la integran y a las relaciones entre ellos. El cambio se orientó a la descentralización para mejorar la pertinencia y la calidad de las intervenciones, pero mantuvo un papel central para el MTEySS y la Secretaría de Empleo, que definen la política. El CEA realizó acciones de diagnóstico y estudio, desarrollo de capacidades, y concertación, articulación y cambio organizacional en los tres niveles de gobierno. Sus productos generaron y evidenciaron cambios institucionales y culturales en los actores con responsabilidades en los distintos niveles de la política de empleo.

Confiamos en que esta publicación sea de utilidad para los actores involucrados con la atención de los problemas de empleo, no solo en Argentina, sino también en América Latina.

Buenos Aires, junio de 2011

# Capítulo I

## Introducción

---

### 1. POLÍTICAS DE EMPLEO EN ARGENTINA

El crecimiento económico y social de Argentina durante el período 2003-10 es el resultado de una acertada definición de políticas económicas y sociales que, desde sus inicios, hizo frente a la profunda crisis desatada por una dinámica sostenida de exclusión, que se había instalado en el país desde mediados de la década de 1970. Hasta entonces, algunos de los gobiernos consolidaron el sector empresarial privado como el eje de la actividad económica, reservando al Estado la mera función de salvaguardar cierta transparencia en el funcionamiento de los principios reguladores del libre mercado y la planificación indicativa. A partir de 2003 se produjo un cambio sustantivo: el Estado retomó su función fundamental como

promotor del desarrollo y ejecutor de las políticas y acciones públicas orientadas a la consecución de nuevos objetivos, centrados en las personas y su bienestar. Así, se comenzaron a establecer y aplicar políticas y estrategias que instalaron al empleo como principio de la inclusión y la reducción de la pobreza, y que promovieron una distribución más equitativa y justa de los ingresos e invirtieron en capital humano e infraestructura material que proporcionó condiciones macroeconómicas para mejorar las condiciones de vida de la población.

Este nuevo escenario instaló el trabajo decente como determinante de las políticas públicas, para consolidarlo como el elemento articulador entre las esferas de lo económico y lo social, como el garante de la dignidad humana. Esto le devolvió al trabajo su rol protagónico

como uno de los factores básicos de construcción de ciudadanía. Las políticas económicas se complementaron con las laborales, las de ingresos y protección social, para hacer del mercado de trabajo un propulsor del bienestar de los hogares.

En lo atinente a las políticas económicas se definieron cuatro ejes principales, con prioridad para una economía real —de las personas— sobre la economía financiera: a) el desarrollo del mercado interno; b) un tipo de cambio competitivo; c) una alentadora política de desarrollo industrial, científico y tecnológico, y d) un superávit comercial y fiscal con un desendeudamiento creciente.

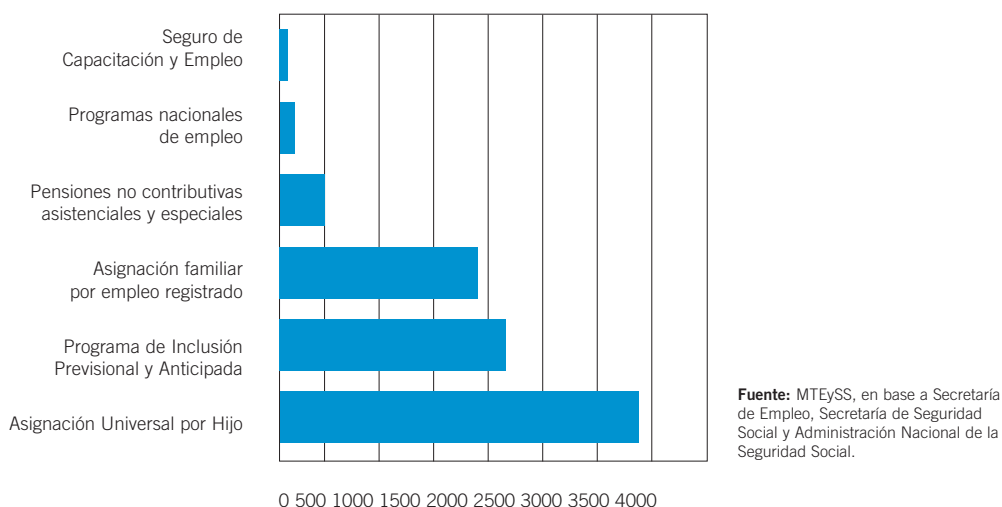
En materia de política de ingresos se establecieron modificaciones, actualizaciones y derogaciones a la ley 24.013 de empleo, que propiciaron un marco normativo y un esquema de política que protegiera a los hogares más vulnerables, afectados por la situación de desempleo, revirtiera la distribución de ingresos regresiva que predominó hasta 2002 y actualizara los beneficios previsionales. Se volvió a convocar al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil tras casi 12 años de inactividad, relegitimando a esta instancia tripartita de diálogo social cuya función principal es la de fijar el salario mínimo. Desde 2004 hasta la fecha, todos los años ese organismo ha dictado resoluciones que redundaron en un incremento del 280% del salario mínimo en 2010, comparado con el mismo valor de fines de la década de 1990. Asimismo, en 2008, se aprobaron dos leyes que implicaron fuertes reformas para el sistema de seguridad social: la ley 26.417 de movilidad de las

prestaciones previsionales, que establece un mecanismo automático de actualización de los beneficios previsionales, y la ley 26.425, que dispone la unificación de los regímenes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y eliminó el régimen de capitalización individual.

Entre 2002 y 2010 aumentó a siete millones de personas la cantidad de beneficiarios que reciben ingresos dentro del marco del sistema de protección social, a través de medidas tales como la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Inclusión Previsional Anticipada, las asignaciones familiares contributivas —producto del crecimiento del empleo registrado—, las pensiones no contributivas y especiales, y los programas nacionales de empleo y capacitación.

Dentro de las políticas laborales, y con el propósito de robustecer y recuperar las instituciones del trabajo, se promulgó la ley 25.877, de ordenamiento del régimen laboral, que propuso una serie de instrumentos para promover el trabajo decente: a) reinstalar la inspección de trabajo a través del Programa Nacional de Regulación de Trabajo; b) combatir la informalidad laboral mediante la simplificación de los procedimientos y la reducción de costos para las contrataciones, además de la implementación de medidas para regularizar la situación laboral del personal doméstico; c) impulsar la negociación colectiva para recuperar el protagonismo de sindicatos y empleadores en el sistema de relaciones laborales, y d) fomentar el diálogo social como base de lo anterior y para promover espacios de debate sobre igualdad de trato y oportunidades, erradicación del tra-

**Gráfico I.1.** Principales medidas que explican el crecimiento de los beneficios entre 2002 y 2009. Variación en miles de beneficios



bajo infantil y responsabilidad social empresarial, entre otras.

En materia de políticas de empleo, durante el período 2003-10 se pueden reconocer dos etapas sucesivas y coherentes con la estrategia de poner al trabajo en el centro de la construcción de ciudadanía y bienestar de la población: la primera, entre 2003 y 2005, de fuerte impulso de políticas pasivas de empleo, principalmente a través de la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD); la segunda, a partir de 2005, cuando se pasó a ejecutar políticas activas de empleo en el marco del plan integral para la promoción del empleo Más y Mejor Trabajo (PMMyMT), constituido en 2003, que promueve la inserción laboral en empleos de calidad, y brinda a las personas capacitación y asistencia para la inserción y el sostenimiento del empleo, cuyos pilares institu-

cionales son dos: la Red de Servicios de Empleo, que ya cuenta con más de 350 oficinas de empleo en el ámbito municipal en todo el territorio nacional, y el sistema de formación continua, basado en el diálogo social entre los actores del mundo del trabajo, con su Red de Instituciones de Formación Continua y sus consejos sectoriales de certificación de competencias y formación continua. A partir de aquí, y en el marco de un proceso de recuperación económica, las políticas de empleo pasivas, puestas en marcha en los inicios de la gestión (como respuesta inevitable a la crisis de 2001-02), comenzaron a evolucionar hacia políticas activas que favorecieron la creación de empleo genuino y productivo y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la mano de obra desocupada.

Así, el objeto y las características de las políticas de empleo han evolucionado de un esquema de política social y transferencia de ingresos (políticas pasivas), a un sistema basado en la mejora efectiva de las condiciones de acceso al mercado de trabajo (políticas activas).<sup>1</sup>

## 2. LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

En 2002, dentro del marco del derecho familiar de inclusión social se creó el PJJHD, como respuesta paliativa a la emergencia social y ocupacional, en pos de promover la cultura del trabajo y mejorar la empleabilidad e inserción laboral de las más de dos millones de personas directamente afectadas por la crisis.

Con la creación del PMyMT en 2003, el MTEySS comenzó a generar condiciones para la transformación de una política pasiva o de contención, como la que planteaba el PJJHD, en políticas activas que pusieran el acento en el desarrollo económico territorial, con base en los municipios y comunas, a través de la conformación de la Red de Servicios de Empleo. Así, para llevar adelante estas políticas, se pusieron en marcha acuerdos sectoriales y territoriales.

Los acuerdos sectoriales dieron pie a la articulación de un conjunto de acciones que ha involucrado a actores públicos y privados, cuyo objeto es dar respuestas a las necesidades de calificación de sectores de actividad determinados, dentro del marco de las situaciones territo-

riales particulares. Se buscó identificar a los trabajadores con escasos niveles de calificación y experiencia laboral, para diseñar acciones y proyectos que mejoraran su empleabilidad y consolidaran el desarrollo de sus proyectos ocupacionales. Asimismo, se buscó contribuir al fortalecimiento de la productividad de esos sectores y a la generación de empleos de calidad, de acuerdo con las distintas realidades locales.

Los acuerdos territoriales para la promoción del empleo se pensaron como herramientas capaces de coordinar y articular estrategias impulsadas por actores locales, del ámbito público y privado, con el apoyo del MTEySS y otras entidades del Estado, para dar respuesta a los problemas del empleo y las necesidades de calificación propias de los trabajadores, dentro de los procesos de desarrollo y de las oportunidades concretas de una localidad en particular. Asimismo, la metodología de trabajo de estos acuerdos propone una intervención descentralizada que pueda dar tratamiento integral a los problemas de empleo local, facultando la participación local en todas las instancias del proceso, desde su identificación hasta la formulación e implementación de las acciones que los encaucen o reviertan. Por otra parte, el plan también buscó identificar a los sectores de la actividad económica y productiva y a las empresas con un mayor potencial de generación de empleo, para vincularlos con los acuer-

1. Novick, Marta, MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, "Trabajo y empleo en el bicentenario" Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-10, septiembre de 2010. Publicado en el marco del proyecto PNUD ARG/04/034. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto\\_Publicacion\\_TRABAJO\\_Y\\_EMPLEO\\_EN\\_EL\\_BICENTENARIO.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf). Fecha de acceso: julio de 2011.

dos y diseñar acciones que permitieran capacitar e incorporar desocupados que fueran beneficiarios de programas de empleo. A partir de esta política de descentralización, se comenzó a facultar a las oficinas municipales de empleo —integrantes de la Red de Oficinas de Empleo— para acompañar e incluso conducir el diseño y ejecución de las políticas en su territorio, con una multiplicidad de alternativas de respuesta y optimizando recursos debido a la cercanía con los actores locales, la facilidad del contacto y la posibilidad de fomentar la cooperación entre ellos. El propósito, también, fue evitar la superposición de soluciones aisladas.

A comienzos de 2006, se puso en marcha el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), creado por el MTEySS en 2004 para brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en la inserción en empleos de calidad. La oficinas de empleo y la Red de Servicios de Empleo tienen a su cargo los servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de puestos de trabajo, de intermediación laboral, los servicios de formación básica y profesional, de participación en actividades de entrenamiento para el trabajo y de asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular a los beneficiarios del PJJHD, trabajadores del servicio doméstico y otros programas de empleo comunitario. Este seguro implica un incremento de la asignación mensual del PJJHD y tiene una duración de dos años, que se computan como tiempo efectivo de servicio a los fines jubilatorios. También,

dentro del SCyE se enmarca el Programa de Profesionalización y Jerarquización de los Trabajadores Domésticos, que involucra a un gran número de mujeres en todo el país y es uno de los sectores más postergados y con condiciones más precarias de trabajo.

En 2008, a pesar del cambio de escenario debido a la crisis financiera mundial, el MTEySS —de conformidad con la decisión del Gobierno nacional— continuó y reforzó las políticas que se llevaban adelante hasta el momento, aportando la aplicación de un conjunto de medidas económicas y laborales para preservar el empleo y profundizar la sostenibilidad del modelo escogido. A partir de ese año y enmarcado en el PMyMT, se lanzó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyT), para jóvenes entre los 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad y con escolaridad primaria o secundaria incompleta. El programa dispone de un conjunto de prestaciones integradas para ayudar a los jóvenes a elaborar y poner en marcha un proyecto formativo y ocupacional que les ofrezca oportunidades laborales vinculadas con sus perfiles, sus expectativas y sus entornos. A los jóvenes se les brinda información sobre el mercado de trabajo y las calificaciones que requiere, lo que les permite llevar adelante la búsqueda de empleo, o retomar sus estudios, participar en cursos de formación profesional, acceder a prácticas en ámbitos laborales o desarrollar microemprendimientos. Se sabe que para el éxito de estas medidas de inclusión laboral se requiere un conocimiento básico del mercado de trabajo y contar con formas de orientación que eviten el desaliento de los jóvenes ante las dificultades. El principal objetivo

del PJMyMT es proteger a uno de los grupos más vulnerables de Argentina contra el flagelo del desempleo y la precariedad laboral, generando para ellos oportunidades de inclusión social y laboral.

Como respuestas a la crisis financiera internacional de 2008-09, el Estado nacional y los estados provinciales gestionaron instrumentos para limitar la aplicación de medidas que afectaran el empleo y que permitieron, en muchos casos, contener y evitar despidos. Se impulsaron acciones preventivas de crisis en las empresas de todo el país para atender las situaciones que pudieran afectar el nivel de actividad y ocupación. Esta política de diálogo social entre empleadores y trabajadores con la articulación del Estado buscó soluciones que evitaran la ruptura del vínculo laboral. Del mismo modo, se ampliaron los alcances del Programa de Recuperación Productiva, por medio del cual el Estado nacional subsidió parte del salario de los trabajadores de empresas en situación de crisis. Cabe destacar que, simultáneamente al desarrollo de estas acciones, cuyo fin principal fue preservar el vínculo laboral, se profundizaron las políticas activas de formación y empleo destinadas a quienes necesitaban desarrollar competencias para mejorar su inserción ocupacional.

La formación profesional y la certificación de estudios formales se han constituido como ejes transversales en la mayoría de las iniciativas emprendidas por el MTEySS. La certificación de estudios formales, en todos los programas de empleo, es compatible con el resto de las prestaciones. Estos instrumentos son los ejes que mejoran y legitiman las condiciones de la

inserción laboral y su dinámica, y son una dimensión necesaria en el sostenimiento del trabajo decente.

### **3. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y EL PROGRAMA DE APOYO PARA LA REACTIVACIÓN DEL EMPLEO EN ARGENTINA**

La cooperación de la OIT, de larga data en Argentina, reafirmó su compromiso de asistencia técnica para dar respuesta a la crisis de 2001-02 a través de su programa de respuesta a la crisis, actualmente denominado Programa sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción. En este marco, la OIT y el MTEySS dieron forma al programa AREA, que comenzó a ejecutarse en 2004. El objetivo principal de AREA fue brindar asistencia técnica al MTEySS para sus políticas activas de empleo, en articulación con otros proyectos de la OIT. El programa promovió el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo económico local o territorial, que valoraran los recursos y potencialidades de los propios territorios y articularan propuestas con los niveles de gobierno, a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo e ingresos. AREA apoyó las políticas activas de empleo del MTEySS mediante un enfoque territorial y la participación de los distintos actores locales, públicos y privados.

Colaboró en el fortalecimiento del personal de las GECAL y de las oficinas municipales de empleo, para desempeñarse como agentes de desarrollo local, formación profesional y empleo. Para ello se promovió la coordinación entre niveles territoriales, vinculados al desarrollo productivo y empresarial, y se

impulsó la cooperación de los sectores público y privado en los territorios de actuación del programa.

Las acciones del programa AREA se basaron en tres componentes principales: a) empleo y servicios para el empleo; b) desarrollo económico local, y c) formación profesional, como eje transversal, que acompañó de manera permanente a los otros dos.

En materia de empleo y servicios de empleo, se llevaron adelante acciones de apoyo a las direcciones nacionales y las GECAL del MTEySS en lo que respecta a la plataforma informática y a los servicios que brindan las oficinas municipales de empleo. La asistencia técnica a las oficinas de empleo, que hasta 2008 alcanzó a más de 150 entidades en todo el país, se entendió como la dotación de metodologías y recursos materiales y humanos para sostener el funcionamiento de los servicios. Se trabajó junto con el MTEySS en mesas de concertación locales que pusieron el acento en la importancia de la descentralización de las políticas activas de empleo, con el propósito de garantizar bases informativas fiables para el análisis del mercado local, regional y nacional. Se cooperó en la consolidación de la Red de Servicios de Empleo, con modelos organizativos homogéneos y normas mínimas de criterios para las funciones de orientación a las personas, análisis de perfiles y necesidades formativas, y la identificación de las poblaciones más vulnerables en materia de empleo.

El programa AREA entendió el desarrollo económico local como el proceso que procura condiciones y oportunidades para elevar la competitividad de las economías locales, implementando estrategias que gestionen el fortalecimiento y crecimiento del sector básico de las economías (la ampliación de la base productiva local) y la mejora de los niveles de acumulación local, incrementando las riquezas, optimizando el uso de los recursos y creando condiciones para un desarrollo efectivo y equilibrado de las localidades o territorios.<sup>2</sup> El programa brindó asistencia técnica en las esferas nacional, provincial y municipal, lo que implicó desde el diseño e implementación de las estrategias de gestión territorial y sus instrumentos, hasta la formulación de propuestas territoriales para las localidades.

El componente formación profesional surgió en 2005 por iniciativa de la Oficina de la OIT en Argentina para apoyar a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional (DNOyFP), de la Secretaría de Empleo, en “la formulación e implementación de descriptores de calidad para el desarrollo de las calificaciones y la formación profesional”. Este componente concentró su asistencia técnica principalmente en las actividades de capacitación de los cuadros técnicos, la normalización, formación y evaluación de competencias, y el diseño y aplicación de normas de calidad; en el diseño y aplicación de instrumentos curriculares afines a los procesos de normalización de competencias, y en la construcción de alianzas estratégicas,

2. Programa AREA 2008, *Aportes a las políticas activas de empleo en la Argentina: Informe final del programa*, MTEySS, OIT, Buenos Aires.

cas con universidades nacionales y otros actores para consolidar y desarrollar los apoyos institucionales vinculados con las políticas de formación y certificación de competencias.

Así, en los municipios en donde asistió al MTEySS, el programa AREA cooperó con recursos técnicos para apoyar la mirada local sobre el empleo y priorizar la agenda pública local como una forma de rescatar la importancia de actuar en el territorio y la producción locales, con miras al desarrollo local. Para que el desarrollo local aumente las oportunidades de inclusión social y laboral de las personas excluidas de los mercados laborales o más amenazadas por el desempleo, es preciso que sea el Estado quien asuma la responsabilidad de atender y resolver los problemas del empleo y la inclusión, involucrando a todos sus niveles de gestión. El programa AREA concluyó en diciembre de 2008, y dio pie a un nuevo proyecto: el CEA.

#### **4. EL PROGRAMA DE APOYO A LA CONSOLIDACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN ARGENTINA**

El CEA fue un programa de asistencia técnica que llevó adelante la OIT con la participación de la agencia Italia Lavoro, del Ministerio de Trabajo italiano, y el financiamiento de la Cooperación Italiana al Desarrollo. Su principal objetivo fue consolidar y extender a todo el país el trabajo conjunto y la cooperación que la OIT, a través del programa AREA, había emprendido junto con el MTEySS entre 2004 y 2008.

El eje fundamental del programa consistió en brindar asistencia técnica, entendida como un respaldo activo a la Secretaría de Empleo del MTEySS, para crear más y mejores condiciones

de trabajo decente en Argentina. El objetivo general del CEA fue “contribuir a la creación y mejora de la calidad del empleo en el ámbito de todo el territorio nacional, especialmente entre los sectores más pobres de la sociedad, brindando apoyo a la Secretaría de Empleo en el diseño, desarrollo y adecuada gestión de sus políticas activas de empleo, enmarcadas en el diálogo social y con una decidida participación de los estados locales y provinciales”.

En consonancia con los objetivos y estrategias de la OIT, el CEA se concibió en el marco del segundo objetivo estratégico: “Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos”. Así, sus prioridades y sus acuerdos de trabajo con el MTEySS se centraron en cuatro grandes campos: a) la puesta en marcha de políticas activas; b) la descentralización territorial o municipal de los servicios públicos de empleo; c) la participación de los municipios en la promoción del empleo, y d) la atención de poblaciones vulnerables, especialmente los más jóvenes. Por lo tanto, el CEA también contribuyó a la participación de Argentina en el Pacto Mundial para el Empleo, alentado por la OIT, al apoyar las acciones de gobierno que han servido para la consolidación de mejores condiciones de trabajo y de empleo, y que se han planteado como un eje político fundamental para garantizar resultados de las políticas de empleo.

Al inicio de la ejecución del CEA, se mantuvieron reuniones con las autoridades del MTEySS, especialmente de la Secretaría de Empleo, para definir objetivos y prioridades, y facilitar y optimizar el intercambio y los recursos.

**OBJETIVOS****PRIORIDADES**

1. Contribuir al fortalecimiento institucional y operativo de la Secretaría de Empleo del MTEySS a nivel central y de las GECAL para la adecuada ejecución de las políticas activas de empleo.	» Generación de instrumental para la gestión de las políticas activas de empleo, especialmente para el monitoreo y evaluación. » Fortalecimiento de las GECAL.
2. Contribuir al fortalecimiento de los ministerios o secretarías de trabajo de los gobiernos provinciales y municipales (oficinas de empleo) para la implementación integrada de las políticas activas de empleo del MTEySS; especialmente, mediante la transferencia de metodologías y herramientas para mejorar la empleabilidad y formación profesional y los servicios de empleo, facilitando su decidida intervención en el fomento del desarrollo económico territorial.	» Fortalecimiento de las áreas de promoción del empleo de los gobiernos provinciales para que atiendan de manera integral la problemática de empleo articulada y concertadamente con los municipios y el propio MTEySS. » Fortalecimiento de las oficinas de empleo y equipos municipales responsables de promover el desarrollo económico local.
3. Facilitar la implementación de políticas activas de empleo orientadas a las poblaciones con mayores niveles de pobreza y problemas de empleo (principalmente jóvenes y mujeres), con una activa participación de los actores locales.	» Fortalecimiento del programa Jóvenes. » Fortalecimiento del SCyE, en especial del esquema local de prestaciones.
4. Facilitar un efectivo intercambio a nivel del Mercosur en torno a las políticas activas de empleo especialmente referidas a la empleabilidad, los servicios de empleo, la formación profesional y el desarrollo económico territorial.	» Apoyo a Paraguay y Uruguay en la puesta en marcha de políticas activas de empleo. » Difusión de la experiencia en el campo de las políticas activas de empleo del MTEySS.



---

## Capítulo II

# Las políticas públicas de empleo con base territorial

---

Dotar a las políticas públicas de empleo de un carácter territorial implica optar por la descentralización política, institucional y operativa. Supone asumir como propio un enfoque según el cual se reconoce al territorio como el eje organizador de la vida social, económica, cultural e institucional de las localidades. El desarrollo se construye de abajo hacia arriba, necesariamente de manera participativa, dado que ubica en el centro de las responsabilidades a los propios beneficiarios; es indispensable una visión holística de la realidad para atender sus límites y posibilidades integralmente y en función del largo plazo, preservando la base de los recursos que hacen posible el desarrollo.

El carácter territorial supone, también, definir un marco de intervención que integre y articule las instituciones, los actores y los recursos técnicos y financieros para su implementación, se trate de políticas pasivas o activas. Asimismo, implica diseñar y ejecutar, en un marco de articulación institucional y consenso social permanentes: a) políticas basadas en la producción, la productividad y las capacidades productivas locales, incluida la reconversión de sectores de baja productividad e ingresos; b) programas dirigidos a la promoción y el sostenimiento del empleo genuino; c) la atención de la emergencia ocupacional; d) la prevención de la desocupación, y e) la atención de los desocupados.

**Esquema II.1.** Las tres condiciones fundamentales del desarrollo local

\* "Coopetencia" refiere a la cooperación entre competidores, o entre actores con intereses distintos y, eventualmente, contrapuestos. Es un término acuñado en 1996 por Barry J. Nalebuff y Adam M. Brandenburger, quienes definieron el término como el esfuerzo por cooperar, a pesar de las diferencias, en el que prima la búsqueda de beneficios comunes.

Darle sustento territorial a las políticas de empleo significa por parte del Estado trascender el campo de acción convencional, involucrar a la totalidad de las políticas públicas y convocar a la acción concertada con los actores sociales. Comprende la articulación entre los distintos ámbitos de gestión de las políticas económicas, laborales, culturales y sociales, así como intervenciones integrales dirigidas a mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y fortalecer la competitividad de las unidades productivas. Por esto las políticas de empleo con base territorial deben reconocer la importancia primaria del empleo productivo como base para una reducción sustancial y efectiva de la pobreza y la exclusión.

## 1. LA ESTRATEGIA DE EMPLEO DEL MTEySS

Durante una primera etapa, desde 2003 hasta 2006, el MTEySS, en plena instrumentación de un cambio paradigmático que ubicaba al empleo como un componente principal de la inclusión social, concentró sus esfuerzos en dos grandes ejes: a) crear un sistema institucio-

nal con recursos básicos para operar en los ámbitos subnacionales, y b) extender la cobertura de las políticas de empleo para generar nuevos puestos de trabajo.

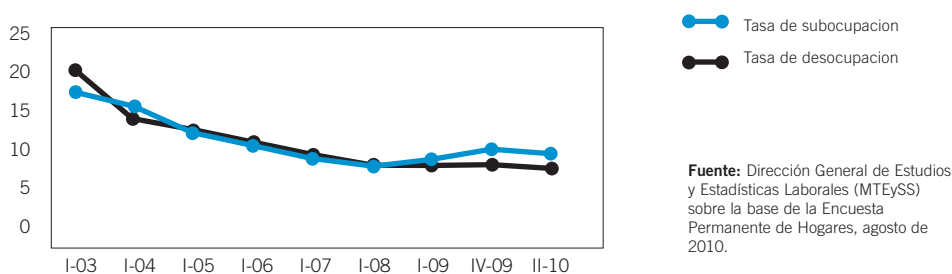
El MTEySS puso como objetivos de las políticas de empleo los siguientes puntos: a) contribuir al sostenimiento y promoción del empleo genuino, fortaleciendo las unidades productivas como ejes de desarrollo local; b) favorecer la inserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados, beneficiarios de los programas de empleo; c) impulsar la adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos a través de la capacitación laboral, la formación permanente y la asistencia técnica; d) apoyar el desarrollo de emprendimientos asociativos productivos de trabajadores, para mejorar su productividad y gestión económica, y e) contribuir a la integración de las capacidades de las instituciones y las empresas que interactúan en el nivel nacional, provincial y municipal para promover el fortalecimiento de sectores productivos, con énfasis en nuevas fuentes de competitividad, como el conocimiento y la innovación.

Las políticas de empleo con base territorial son una manera diferente de hacer política y de desarrollar el país. La definición de políticas de este tipo requirió de una doble articulación: vertical (responsables nacionales, regionales y locales), y horizontal (actores públicos, privados y sociales). Esta doble articulación permitiría aumentar las capacidades endógenas, las que darían cuenta, en última instancia, del desarrollo de los territorios. Se procuraría que las ciudades y las regiones semirurales comenzaran un proceso de transformación, a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas y emprendedoras; de su forma de utilizar los recursos exógenos y aprovechar las oportunidades del contexto, y de su manera de organizar-

se, gestionar conflictos y definir estrategias locales.

Durante el período de operación del programa, los niveles macro de las actividades económica y productiva se sostuvieron en el país, aunque con variantes según la región. El desempleo mostró un descenso en el promedio de aglomerados urbanos del interior del país, independientemente del componente estacional. No obstante, algunos aglomerados tuvieron leves incrementos del desempleo. Algo similar sucedió con el subempleo, aunque este creció más, especialmente entre las personas que trabajan informalmente. La tasa general para el interior fue cercana al 6%, aunque la mayor parte de los aglomerados tenía valores superiores al promedio.

**Gráfico II.1.** Disminución de las tasas de desocupación y subocupación. En porcentaje



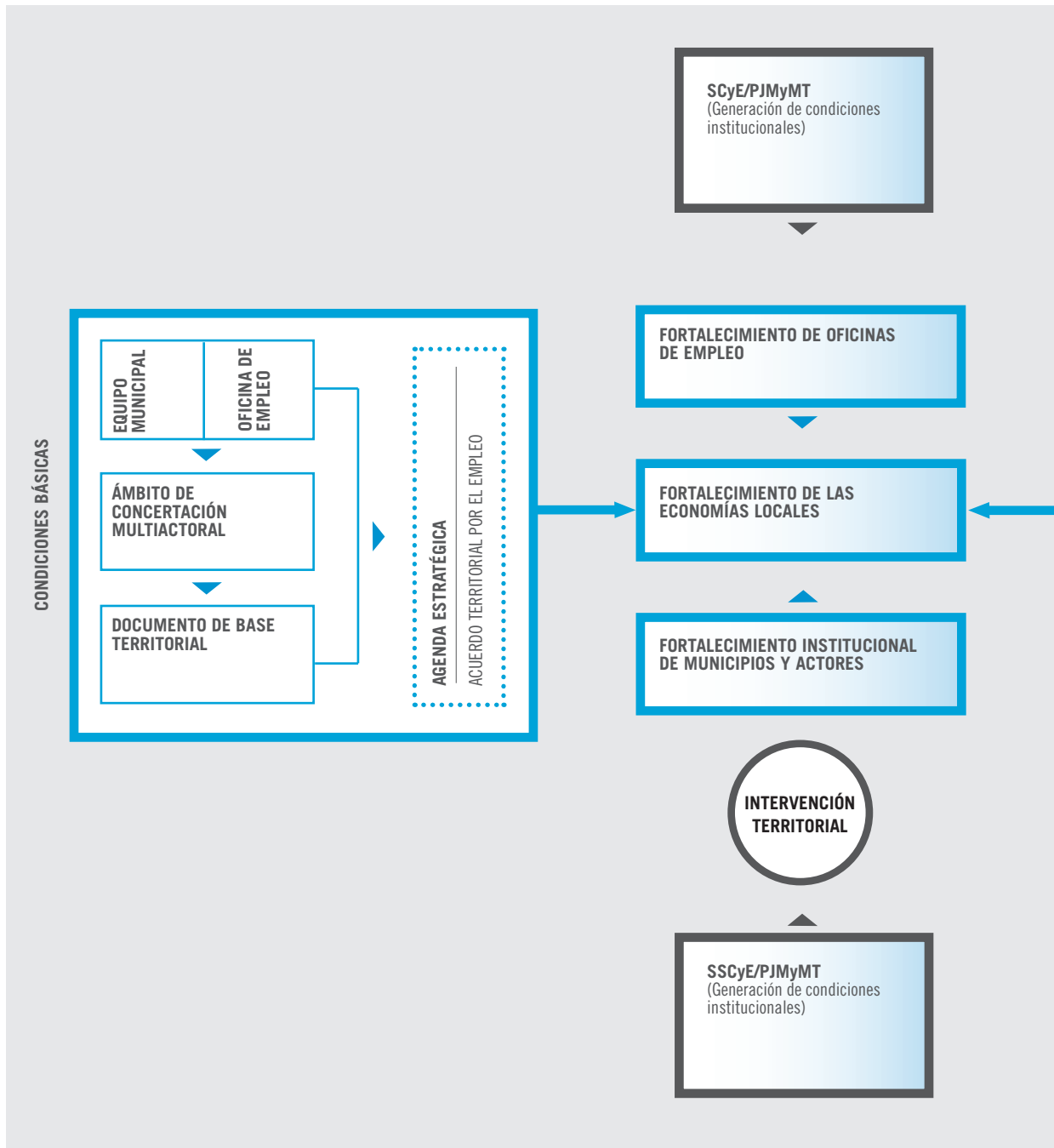
Estos datos indican que durante el período de funcionamiento del CEA el subempleo, es decir, la necesidad de mejorar las condiciones de empleo, adquirió más importancia relativa que la generación de empleo, y que era preciso focalizar las estrategias según el territorio. Por ello, el énfasis en la calidad del empleo.

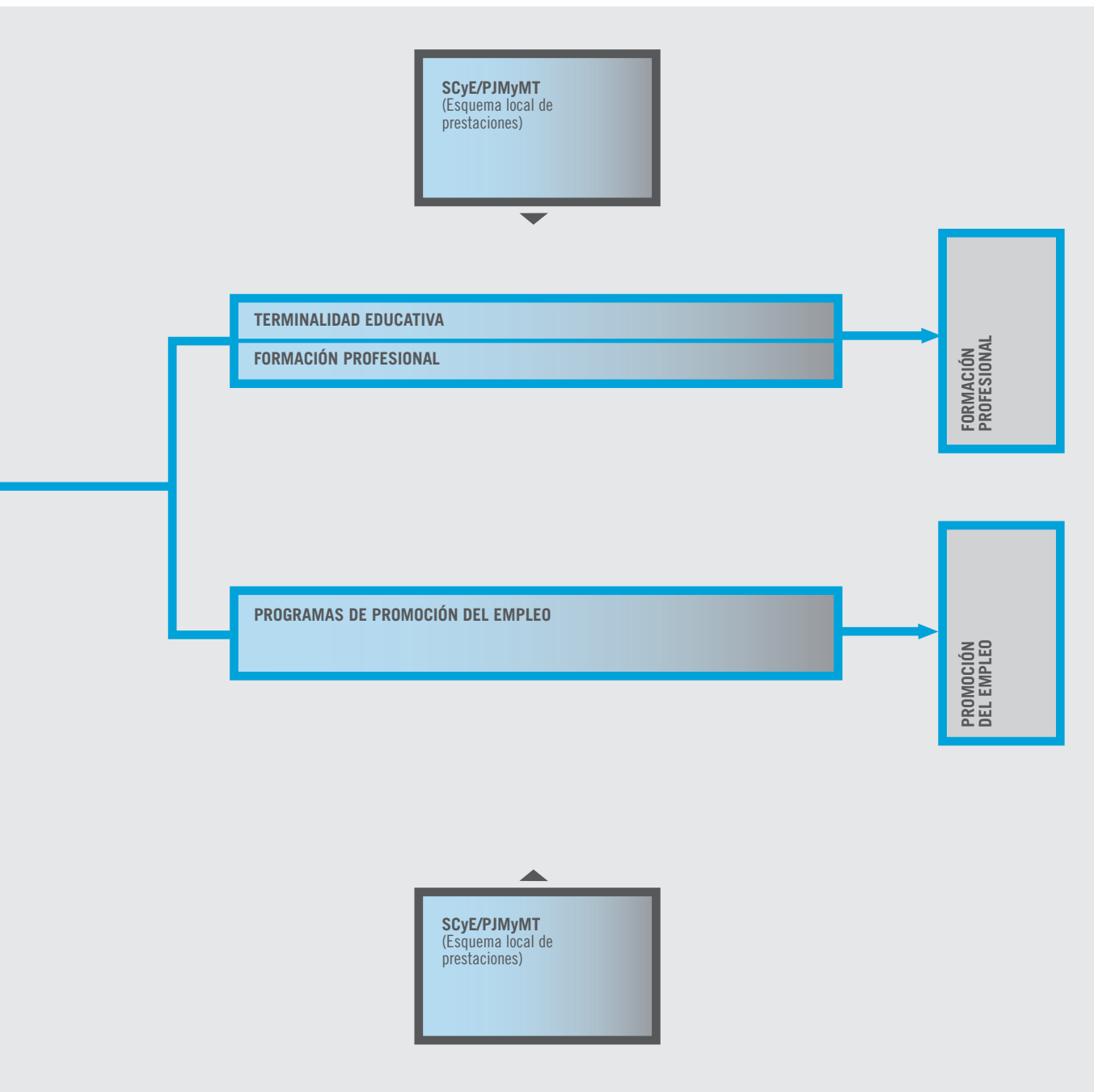
El MTEySS definió para esta nueva etapa

dos grandes ejes suplementarios: a) la consolidación institucional para la efectiva implementación de las políticas, y b) la elaboración de políticas orientadas a la mejora de la calidad del empleo y a la resolución de problemas vinculados con el empleo. Estos ejes redundaron en una mayor complejidad y sofisticación en el planeamiento y ejecución de las políticas. Aunque

**Esquema II.2.** El proceso para la intervención territorial

La estrategia de intervención territorial se integra al conjunto de la intervención de la Secretaría de Empleo de la siguiente manera:







los objetivos estratégicos del MTEySS no se agotan en los ejes anteriores, estos sirvieron para determinar y definir las iniciativas y esfuerzos que la OIT, mediante el programa CEA, promovió en favor del MTEySS en esta etapa. Así, se continuó con una asistencia técnica que tuvo sus inicios en el programa AREA.

La propuesta de intervención territorial del MTEySS consistió en un proceso continuo de promoción de empleo. Se entendió que mejorar las condiciones de empleabilidad y promover la inserción laboral de las poblaciones vulnerables a los problemas de empleo requie-

ría estrategias diferenciadas, capaces de fortalecer los entramados productivos locales, e implicaba, también, optimizar los recursos de la política del MTEySS, junto a los de otras áreas de los estados provinciales y municipales. Además, en este marco, resultaba fundamental profundizar el proceso de gestión integrada de las GECAL, y desarrollar las capacidades de los equipos técnicos que tuvieran a cargo la generación de empleo productivo, la intermediación laboral entre las poblaciones beneficiarias y las oportunidades de trabajo que podía ofrecer el territorio.

## LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

El MTEySS potenció a los gobiernos locales para que condujeran la implementación de las políticas públicas de empleo, y contribuyó al fortalecimiento de sus instituciones, prestando los servicios y la infraestructura y asegurando un marco normativo adecuado. Los gobiernos locales debían generar procesos de legitimidad, representatividad y transparencia de las acciones mediante espacios apropiados para la deliberación y decisión participativa a fin de articular iniciativas e intereses, y minimizar los riesgos de superposición y duplicación de programas, servicios e instrumentos. Asimismo, la articulación vertical podría paliar las deficiencias de capacidades técnicas, organizativas y de gestión que suelen caracterizar a los territorios, a la vez que podía ayudarlos a establecer mecanismos para enfrentar en mejores condiciones eventuales variables macroeconómicas desfavorables.

Argentina es un país federal extenso y dispar, no solo en cuanto al impacto de las políticas en cada territorio, sino también en cuanto a la capacidad de los recursos humanos y el desarrollo de las instituciones. Por ello, la definición de los territorios de intervención debía estar cruzada por las variables vertical y horizontal de articulación al nivel de gobierno. Las prioridades y los territorios de actuación se definieron en instancias diferentes y complementarias de los distintos niveles de gestión: a) prioridades nacionales; b) prioridades, definiciones y voluntades políticas provinciales/regionales, y c) prioridades, voluntades políticas y capacidades locales/territoriales. La consolidación de los sistemas institu-

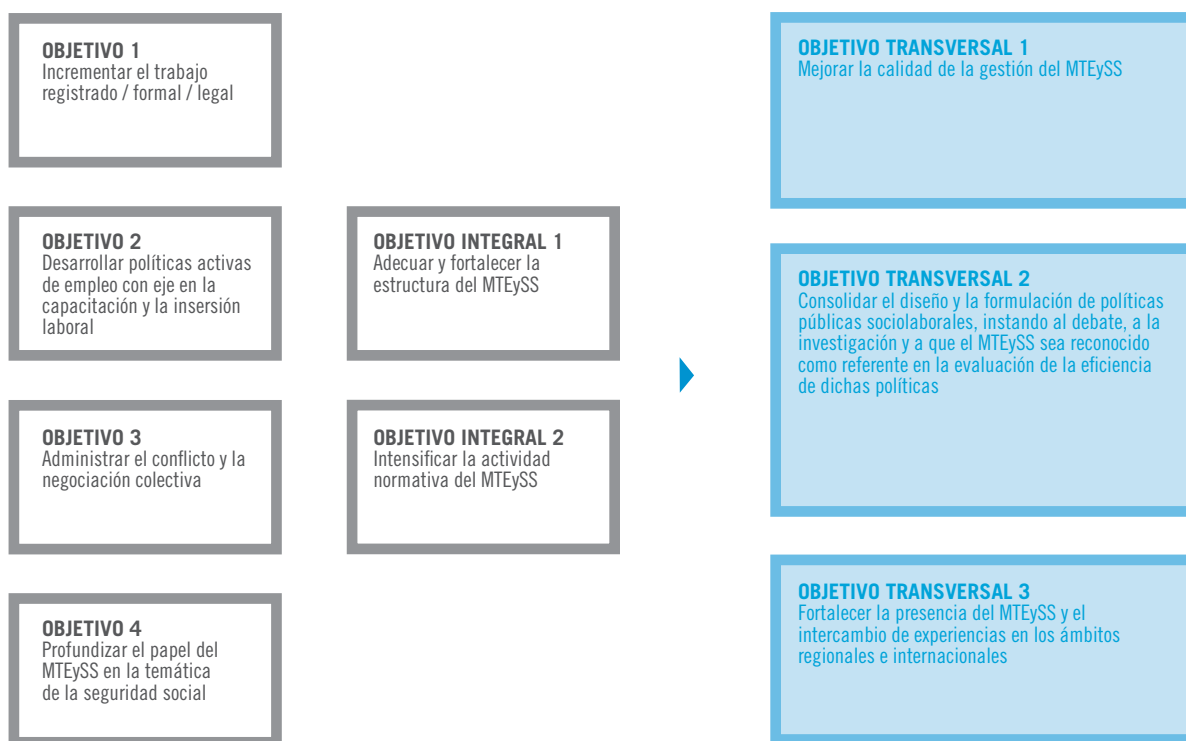
cionales se estableció para esos tres niveles: nacional: el MTEySS a través de la Secretaría de Empleo y sus direcciones y las GECAL; provincial: las instituciones y sistemas institucionales del Estado provincial y otros actores, y c) territorial: las instituciones y sistemas institucionales locales de los estados municipales y otros actores locales y regionales.

### A. EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el plan estratégico del MTEySS para el período 2008-11 se establecen las prioridades para profundizar el cambio de paradigma y continuar la lucha sostenida e integral contra el desempleo estructural y estacional, el subempleo y el trabajo no registrado. Los objetivos que establece el plan estratégico tienen tres dimensiones: la específica, la integral y la transversal. (Véase el extracto del plan estratégico del MTEySS en la página 26.)

Los objetivos específicos son cuatro y se centran en cuestiones relacionadas con la aplicación y la administración: a) el trabajo decente; b) las políticas activas de empleo; c) la negociación colectiva y situaciones de conflicto, y d) la seguridad social. Los objetivos integrales son dos, cuyas modificaciones y mejoras repercuten en las capacidades y en la calidad de la aplicación de los objetivos específicos: a) la estructura del MTEySS, su adecuación y fortalecimiento, y b) su actividad normativa. Finalmente, los objetivos transversales son tres y ponen el acento en la calidad: de la gestión del MTEySS, de sus políticas y sus modos de formulación y diseño, y del diálogo social que la presencia del MTEySS impulsa en todo el país.

### Esquema II.3. Definiciones del plan estratégico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Fuente: Extracto del plan estratégico 2008-11 del MTEySS.

El programa CEA, por otra parte, estableció estrategias para asistir a la Secretaría de Empleo en algunos de estos ámbitos que le son propios, e incorporó las consideraciones de género como uno de sus ejes transversales.

La implementación de políticas tales como el SCyE y el PJMyMT alentaron a los actores involucrados a intensificar sus esfuerzos para que las fuerzas propias de los programas, junto a la creatividad, la innovación y la diversidad, estuvieran al servicio de una política inclusiva y equitativa. Tanto las direcciones de la Secretaría de Empleo

como las GECAL enfrentaron algunas deficiencias en la forma en que realizaban su labor y que requerían atención inmediata. En el contexto del objetivo transversal del MTEySS de mejorar las formas de gestión, se incentivaron encuentros, espacios de debate e instancias de formación para las direcciones y las GECAL. Se lograron avances significativos en materia de trabajo conjunto entre algunas direcciones y con las GECAL. Se propusieron instancias de discusión y debates participativos para tomar medidas que agilizaran y descentralizaran la gestión.

Los niveles de desarrollo y de capacidad de intervención en los territorios de cada GECAL son diferentes. No obstante, la decisión de consolidar la función descentralizadora de las gerencias impulsó una serie de capacitaciones, reuniones y espacios de reflexión que pusieron el acento en la planificación estratégica y la necesidad de fomentar el trabajo en equipo. En ese mismo sentido, se realizaron estudios de diagnóstico para determinar la cantidad y calidad de las fuentes de información con que contaban las GECAL, y se trabajó sobre los procedimientos de registro y sistematización de los datos para transformarlos en material pertinente al momento de tomar decisiones. Asimismo, se procuró incorporar la dimensión de género en la política de empleo y se buscó normalizar o construir nuevos indicadores a partir de la integración de la información con que se contaba.

El MTEySS se encuentra en transición hacia una cultura de gestión que pone el énfasis en un desarrollo democrático que fortalece a las instituciones provinciales y municipales. Es importante no subestimar la ansiedad y las tensiones que provocan los cambios culturales, y considerar que la forma de percibir esos cambios varía de persona a persona y de institución a institución. Varias medidas adoptadas durante el período que se informa han ayudado a reforzar la receptividad del MTEySS respecto de las instituciones y las personas a las que presta servicio; no obstante, en algunos casos, la resistencia a adoptar formas de gestión innovadoras dificultó la consolidación del sistema institucional del MTEySS y la descentralización de las políticas. Es preciso continuar avanzando

progresivamente para lograr que el cambio se produzca en todos los niveles institucionales de cooperación.

## B. LAS INSTITUCIONES LOCALES

Como ya se ha dicho, el MTEySS promovió la ejecución de políticas activas de empleo con un claro sentido territorial, como los servicios públicos de empleo de base municipal, en el marco del desarrollo local.

La aplicación de las políticas estratégicas del MTEySS, como el PJMyMT y el SCyE, entrañó la necesidad de mejorar la capacidad de diálogo entre las instituciones y las organizaciones públicas y privadas con los actores sociales gravitantes en asuntos del empleo y la producción local. La necesidad de construir espacios de trabajo y cooperación conjuntos comenzó a ser imperativa para encarar integralmente los programas y componentes del MTEySS.

Los municipios, la organización política estatal más cercana a los ciudadanos, son los promotores principales del desarrollo local. Para apoyarlos el MTEySS expandió la Red de Oficinas de Empleo a casi todo el país. Actualmente existen 357 oficinas municipales de empleo promovidas y sostenidas técnicamente por el MTEySS. Estas oficinas de empleo abarcan al 71% de la población de Argentina, y son las únicas instituciones públicas en los territorios con competencias para abordar las cuestiones relativas al empleo y el trabajo decente.

En ese sentido, se comenzaron a incorporar análisis de las fortalezas y debilidades de las dinámicas productivas según la población y las instituciones de los territorios de actuación. Se

**Cuadro II.1.** Oficinas de empleo con propuesta de fortalecimiento aprobada, por región

PROVINCIA O REGIÓN	CANTIDAD DE OFICINAS
Buenos Aires	48
Centro	89
Conurbano bonaerense	30
Cuyo	44
Noreste	56
Noroeste	59
Sur	31
Total país	357

identificaron algunas estrategias que pudieron fortalecer las capacidades y la participación de los actores para dar respuesta a sus problemáticas de empleo, y al mismo tiempo, para favorecer la construcción de consensos entre las instituciones en distintos niveles.

No obstante lo anterior, la situación de las 357 oficinas de empleo es muy disímil. De acuerdo con el tamaño y nivel de desarrollo de los municipios, se podría decir que las oficinas atienden a tres realidades distintas y, en consecuencia, apuntan a objetivos y cumplen funciones diferentes. Aquellas que pertenecen a municipios de más de 50.000 personas cuentan con una base productiva amplia y pueden cumplir con las funciones y objetivos de intermediación laboral y administración de programas de mejora de la empleabilidad, de empleo y sociales. El éxito de su gestión depende en gran medida de la etapa de institucionalización en que se halla, del grado de desarrollo en el que se encuentra su base productiva, y de la voluntad política del gobierno municipal de abordar los temas relativos al empleo desde la

perspectiva del desarrollo local. Las oficinas de empleo de municipios intermedios —entre 20.000 y 50.000 personas— son las que están en mejores condiciones de atender la promoción del empleo y administrar programas de empleo en sus localidades, aunque es habitual que, debido a las condiciones de desarrollo de su base productiva, difícilmente puedan hacer intermediación laboral. Finalmente, las oficinas de empleo en municipios de menos de 20.000 personas están en su mayoría en condiciones de encarar solo acciones de información, orientación y derivación de las personas.

No es fácil pasar de funciones administrativas basadas en las transferencias de ingresos, a un programa de desarrollo más amplio; sin embargo, se lograron repercusiones positivas en muchas oficinas de empleo de municipios intermedios y pequeños. La intervención se orientó a paliar algunas de las deficiencias de estas oficinas de empleo, ampliando las bases socioproductivas sobre las que operan. En aquellos territorios en los que fue posible, se expandió la mirada local hacia una perspectiva

**Cuadro II.2.** Descripción de oficinas de empleo (OE) según tamaño y atención de problemáticas

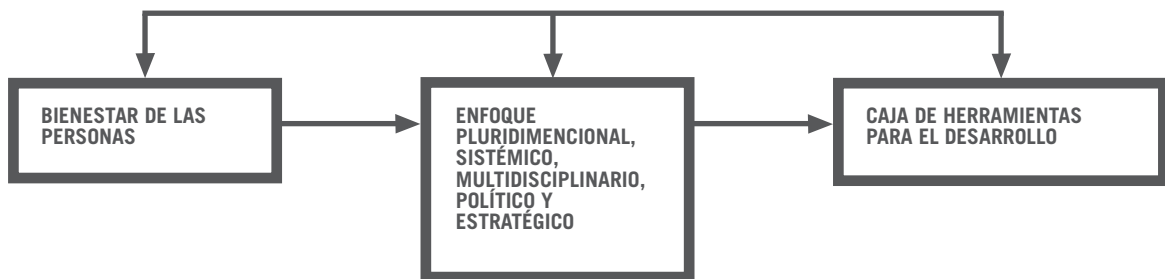
MUNICIPIOS	OE	POBLACIÓN	BASE PRODUCTIVA	OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA OE	OBSERVACIONES
Grandes	105	Más de 50.000 personas	Amplia y consolidada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intermediación laboral</li> <li>2. Operación de programas de mejora de la empleabilidad</li> <li>3. Administración de programas de empleo y sociales</li> </ol>	Mayor o menor intensidad de funciones depende del tamaño y nivel de desarrollo de la base productiva
Intermedios	106	50.000 a 20.000 personas	Medianamente desarrollada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación de programas de mejora de la empleabilidad</li> <li>2. Administración de programas de empleo y sociales</li> <li>3. Promoción del empleo</li> <li>4. Intermediación laboral</li> </ol>	Los requerimientos de promoción del empleo son crecientes según sea reducida la base productiva. Desarrolla importantes acciones en el marco del desarrollo económico local
Pequeños	146	Menos de 20.000 personas	Pequeña o muy limitada; principalmente rural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración de programas de empleo y sociales</li> <li>2. Promoción del empleo</li> <li>3. Operación de programas de mejora de la empleabilidad</li> <li>4. Intermediación laboral</li> </ol>	La intermediación laboral está limitada a acciones de información y orientación. Esencialmente desarrolla acciones en el marco del desarrollo económico local

microrregional que focalizaba la mirada en las cadenas productivas existentes. Así, comunas muy pequeñas que compartían bases socioproductivas se nuclearon en torno a la oficina de empleo más cercana para formular e implementar proyectos y entramados productivos regionales con capacidad de generar empleo genuino, así como crear condiciones para la gestión de los servicios de empleo. Durante 2011, se incorporó la figura de la “unidad de empleo” para las localidades que por su tamaño (menos de 10.000 personas) no podían sostener oficinas de empleo, pero que tenían voluntad política y recursos alternativos para atender los problemas de empleo de sus poblaciones. Por otro lado, las estrategias microrregionales supusieron la generación y fortaleci-

miento de espacios de concertación intermunicipales; la promoción de instancias de capacitación para equipos técnicos municipales y personal de las oficinas de empleo, y aportes de insumos para la mejora del esquema local de prestaciones.

### C. LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES

El desarrollo productivo local que cree empleos de calidad debe considerar las distintas dimensiones de agregación y territorialización del factor comunitario para construirse de acuerdo con las dimensiones que le son propias. Para que el desarrollo local sea equitativo e igualitario debe ser comunitario y estar centrado en la solidaridad y el bienestar común. Asimismo, ha de estar dotado de un carácter de autogestión

**Esquema II.4.** Las tres dimensiones básicas del desarrollo local

y cogestión para privilegiar la acción directa de los actores y la concurrencia de esfuerzos estatales, sociales y comunitarios de distinta escala.

Cada territorio debe comprender que los desequilibrios entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo no son la única razón del desempleo, ya que existen causas más profundas, por ejemplo el cambio tecnológico, que no solo provocan transformaciones estructurales del empleo y cambios en las relaciones laborales, sino que también exigen mayor calificación de los recursos humanos. La deslocalización de actividades económicas; las transformaciones sectoriales de la economía; las crecientes exigencias medioambientales, y los cambios en las formas de relación laboral repercuten directamente sobre la demanda de trabajo. Entre las transformaciones del empleo, según la ocupación, hay que mencionar los requerimientos de mayor calificación de los recursos humanos, junto a la existencia de empleos de baja calificación, precarizados y mal remunerados, lo que deriva en una persistente polarización social.

El desempleo tiene una incidencia muy desigual según edad, género, etnia, nivel educativo,

etc. El desempleo permanente es una de las causas de problemas sociales como la marginación, la violencia ciudadana o la discriminación, entre otros. Las autoridades locales tratan en forma directa con estos problemas relacionados con el empleo, y deben darles respuestas que no pueden ser genéricas, sino que deben referir a las peculiaridades de cada territorio.

La estrategia territorial del MTEySS se propuso integrar dos grandes procesos en los territorios de la manera que se muestra en el Esquema II.5. de la página 32.

El MTEySS priorizó la municipalización de las políticas de empleo por sobre la provincialización, como una acertada definición de una primera etapa que garantice la descentralización efectiva. En un país federal, el enfoque con el que se abordan las cuestiones relativas al empleo, la empleabilidad y el empleo de calidad no es uniforme; en algunos casos, estas cuestiones ni siquiera son prioritarias en las agendas provinciales. Por lo tanto, los esfuerzos por incorporar organizaciones, direcciones o ministerios provinciales a la ejecución de políticas de empleo que se ajustaran a las realidades locales estuvieron funda-

mentalmente centrados en la conformación de mesas de concertación y diálogo social, que se fueron gestando en las distintas localidades. Con ello, se propuso instalar en las agendas de las provincias que accedieron a la propuesta la vinculación intrínseca entre el empleo y el desarrollo económico local, y entre el empleo y la construcción de ciudadanía. Los resultados fueron dispares en materia de trabajo conjunto, aunque se comenzaron a abrir espacios de diálogo entre los niveles nacional, provincial y municipal.

Los acuerdos que se pudieron establecer entre las instituciones provinciales y el Gobierno nacional fueron principalmente con los ministerios de educación, universidades e institutos de formación profesional de varias provincias. Esto hizo posible garantizar en esas provincias el acceso masivo de las poblaciones objetivo del MTEySS a la certificación de estudios formales. En menor escala, fue también posible generar acuerdos macro con algunas redes provinciales de institutos de formación profesional, o bien acuerdos puntuales con institutos provinciales de formación profesional con miras a desarrollar acciones de formación profesional para los participantes de los programas del MTEySS. Los resultados de estos acuerdos fueron dispares y estuvieron dotados de particularidades cuya resolución solo es posible en el marco de un diálogo social amplio e inclusivo

## 2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SUS LÍNEAS DE ACCIÓN<sup>3</sup>

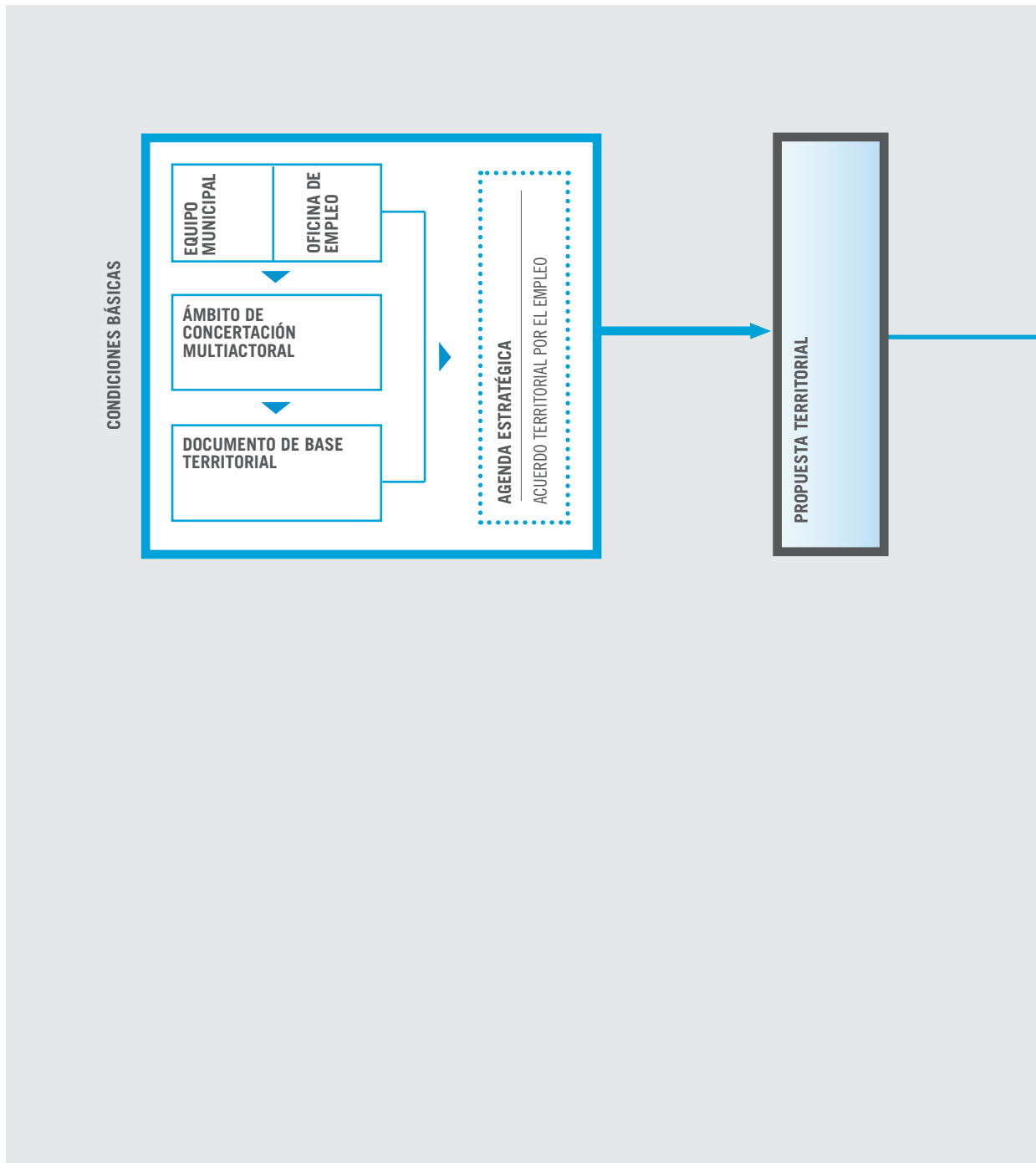
### EL PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS

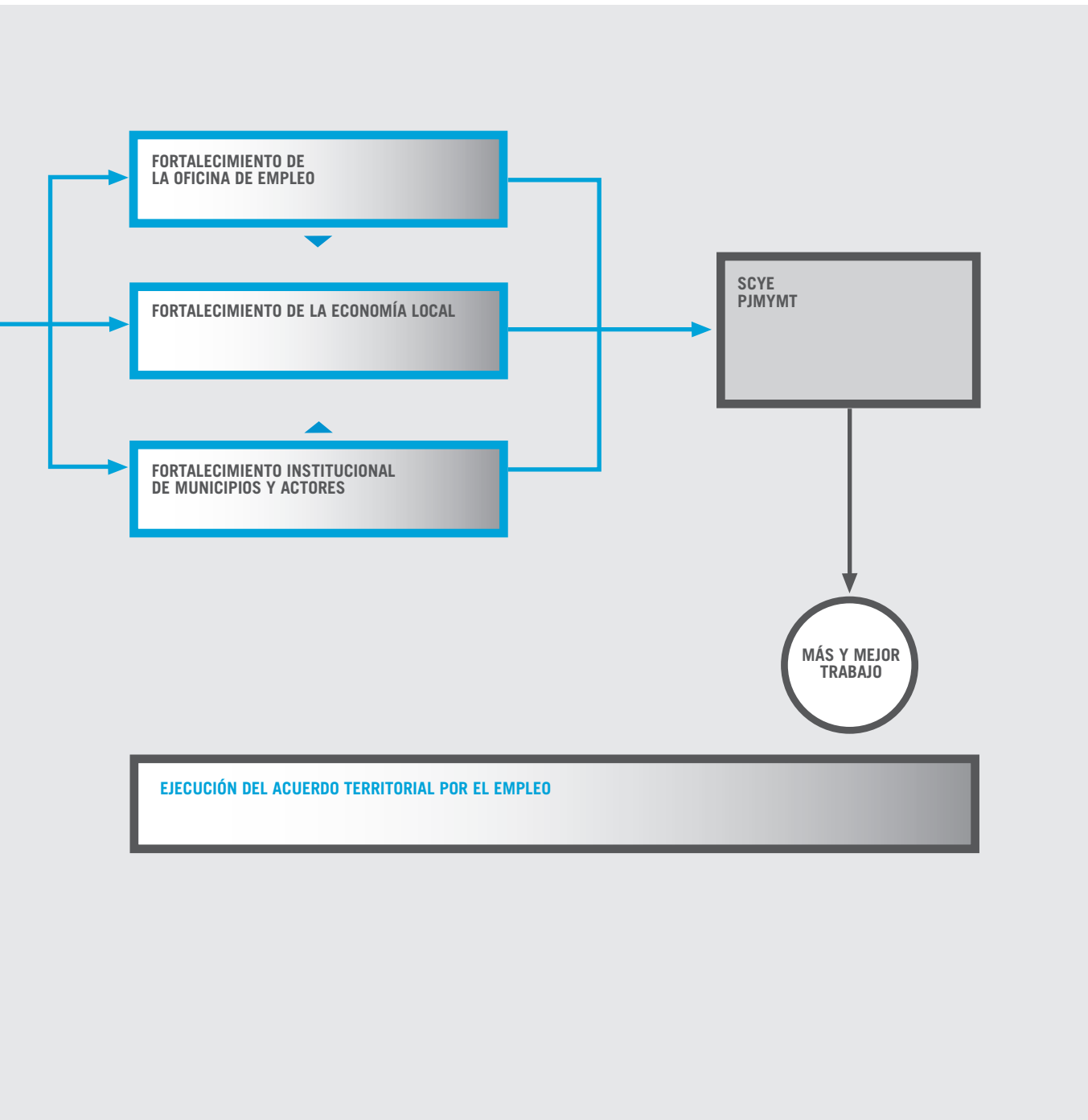
En mayo de 2003, el número máximo de beneficiarios del PJJHD fue de 1.990.735, cifra que se redujo en febrero de 2010 a 77.041 personas, de las cuales más de un 65% eran mujeres. A junio de 2011, el PJJHD atiende a solo 12.201 personas. Se trata de personas que cobran pensiones no contributivas que no son compatibles con la Asignación Universal por Hijo, por tanto han optado por quedarse en el programa. Entre julio de 2003 y febrero de 2010, 643.411 beneficiarios del PJJHD se incorporaron al mercado de trabajo. En relación con el rango etario de la población del programa, un 35% de personas tenía entre 35 y 46 años y apenas un 1% tenía menos de 25 años; el resto era mayor de 46 años.

La reducción en el número de beneficiarios se debió principalmente a la incorporación al empleo registrado de un importante número de personas, al traspaso a otros planes (principalmente el programa Familias por la Inclusión Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y, minoritariamente, a cuestiones administrativas. Podemos decir que la reducción de la cobertura se produce paralelamente a una intensa transformación en el contenido y los objetivos de las políticas orientadas a la población desocupada. Desde la política laboral,

3. El programa CEA, a diferencia del AREA, no asistió al MTEySS en todos sus campos de incumbencia; sin embargo, se menciona aquí toda la intervención de la Secretaría de Empleo del MTEySS para facilitar una visión integral de las políticas y programas que ejecuta.

**Esquema II.5.** Generación de condiciones básicas y ejecución del acuerdo territorial de promoción del empleo





dicho cambio implicó el paso de una lógica asistencial a otra dirigida a mejorar la empleabilidad de los desocupados, a través de la articulación de prestaciones de base contributiva y no contributiva, para brindar cobertura tanto a los trabajadores incluidos en el sistema formal de la economía como a los excluidos.

#### EL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Desde su lanzamiento en 2006, el SCyE ha procurado disminuir la vulnerabilidad de las familias en situación más desventajosa, acompañando la transferencia de ingresos con acciones que potencien y mejoren sus perspectivas de desarrollo humano para fomentar su inserción laboral en el mercado de trabajo a través del empleo o del autoempleo. En una primera etapa pudieron optar por el SCyE los beneficiarios del PJJHD, pero luego se amplió a las personas que cobraban el seguro por desempleo y las que estaban vinculadas a los programas de empleo comunitario.

La participación en el SCyE es compatible con el registro de aportes para empleados del servicio doméstico hasta un plazo de 12 períodos mensuales, continuos o discontinuos, dentro de un plazo máximo de dos años. Con esto, se procuró incorporar la dimensión de género en la política y compensar las barreras de acceso al empleo que enfrentan las mujeres con carga de familia, para un grupo ocupacional cuya población es mayoritariamente femenina y que generalmente carece de oportunidades de formación profesional que jerar-

quicen su oficio o mejoren sus condiciones de trabajo.

El SCyE previó un conjunto de acciones que involucraban a las oficinas municipales de empleo para su implementación en lo que respecta a: a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado; c) servicios de formación básica y profesional; d) participación en actividades de entrenamiento para el trabajo, y e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

Desde abril de 2006 hasta mayo de 2011, un total de 338.483 personas participaron del SCyE, con 171.436 personas cubiertas en la actualidad. A mayo de 2011, 293 municipios gestionaban el SCyE a través de sus oficinas de empleo, además de otros 50 organismos públicos habilitados para adherir asegurados y derivarlos a prestaciones; ya sea para dar respuesta a la población localizada en áreas geográficas que no cuentan con oficinas municipales de empleo (39), o donde las mismas se encuentran en etapa de fortalecimiento.<sup>4</sup>

Casi la mitad de los participantes del SCyE participaron de alguna prestación provista en el marco de convenios entre el MTEySS y los actores sectoriales, provinciales o municipales, sobre todo de aquellas que tuvieron por objetivo la mejora de la empleabilidad a través de la formación profesional y la certificación de estudios formales (más de la mitad de los participantes activos). Un 25% también optó por proyectos

4. Datos hasta diciembre de 2010, extraídos del *Informe mensual, resumen ejecutivo del MTEySS*.

individuales y colectivos de autoempleo. La tasa de participación femenina entre los participantes del SCyE era en febrero de 2010 cercana al 70%. Las personas menores de 46 años conformaron casi dos tercios de quienes optaron por el SCyE, y las comprendidas entre los 26 y 35 años representaban a febrero de 2010 casi una tercera parte de los beneficiarios. La mayoría de los participantes (75%) contaba con un nivel educativo igual o inferior al ciclo secundario incompleto, y traía alguna experiencia laboral previa, especialmente en trabajos no calificados, informales o por cuenta propia.<sup>5</sup>

### EL PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO

El PJMyMT tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que no hayan finalizado sus estudios formales, a través de acciones integradas que les permitan construir su perfil profesional, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, e insertarse en un empleo o iniciar una actividad productiva de manera independiente.

Las acciones que contempla el programa son las siguientes:

#### **a. Orientación e inducción al mundo del trabajo**

Consiste en una acción de carácter obligatorio que deben cumplir los jóvenes al incorporarse

al programa si desean recibir alguna de sus prestaciones además de la certificación de estudios formales. La orientación e inducción al mundo del trabajo procura que los jóvenes, con la colaboración de tutores y orientadores, identifiquen sus intereses, necesidades y prioridades, revaloricen sus pericias, conocimientos y habilidades para el trabajo a fin de elaborar estrategias que los orienten en el camino de búsqueda y acceso al empleo.

#### **b. Certificación de estudios formales**

Constituyó uno de los objetivos centrales del programa. La inclusión y permanencia de los jóvenes en esta prestación fue la línea rectora y transversal de todas las acciones del programa. Para ello se articuló con las carteras educativas provinciales y con los servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, que contaran con modalidades de cursado y materiales didácticos y curriculares apropiados para la educación de jóvenes y adultos.

#### **c. Cursos de formación profesional**

De acuerdo con sus intereses y expectativas de inserción laboral, los jóvenes pudieron participar en cursos de formación profesional a través de las oficinas de empleo. El propósito de estos cursos fue que los jóvenes pudieran adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para ejercer la ocupación que habían

5. Oscar Madoery, *Más y mejor trabajo para todos: Del programa Jefes de Hogar al programa Jóvenes*. 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, programa CEA, 2011.

definido durante la etapa de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional.

#### **d. Certificación de competencias laborales**

Los jóvenes con experiencia laboral previa podían ser evaluados y certificados en las competencias laborales que hubieran desarrollado en el ejercicio de esa ocupación. En caso de que algún joven necesitara formación complementaria, se lo derivó al curso correspondiente para certificar las competencias laborales que requiere la ocupación.

#### **e. Emprendimientos independientes**

Aquellos jóvenes que en su proyecto formativo y ocupacional optaron por desarrollar un emprendimiento independiente o pequeña empresa en forma individual o asociativa fueron derivados a cursos de gestión empresarial y asistidos por consultores especializados en la elaboración de planes de negocio. Además recibieron asistencia legal, técnica y financiera durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento.

#### **f. Prácticas calificantes en lugares de trabajo**

Los jóvenes tuvieron la opción de embarcarse en prácticas calificantes en empresas del sector público o privado. Las empresas interesadas en participar formularon proyectos que debieron incluir, de manera alternada o sucesiva, un período de formación teórica y otro de formación práctica en el puesto de trabajo. Las oficinas de empleo tuvieron a su cargo el asesoramiento a estas empresas y la selección y derivación de los jóvenes.

#### **g. Apoyo a la búsqueda de empleo**

Los jóvenes recibieron asistencia en la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. Asistieron a la oficina municipal de empleo de manera periódica para recibir asesoramiento, orientación y evaluación.

#### **h. Intermediación laboral**

A través de las oficinas de empleo, los jóvenes recibieron información acerca de las demandas de trabajo de las empresas del territorio compatibles con sus perfiles profesionales. Se les brindó asesoramiento acerca de las características de la entrevista de selección antes de su derivación a los posibles empleadores.

#### **i. Apoyo a la inserción laboral**

El MTEySS promovió la contratación de los jóvenes del programa, ofreciendo incentivos financieros a las empresas medianas y pequeñas que incorporaran participantes del PJMyMT durante un plazo máximo de seis meses.

Los informes oficiales del MTEySS señalan que, entre junio de 2008 y mayo de 2011, se inscribieron al PJMyMT 298.661 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Durante el mismo período, 188 municipios en 22 provincias se incorporaron al programa. El 33,1% de los jóvenes inscriptos se encontraba asignado a prestaciones y recibía ayuda económica. El 32,1% estaba a la espera de ser asignado por primera vez a una prestación que origine el pago del beneficio, y el 34,8% restante se había desvinculado de las prestaciones que involucran la transferencia de ayuda económica. Entre estos últimos jóvenes,

el 34,1% permaneció en las actividades por un período máximo de hasta tres meses, en tanto que un 49,6% estuvo seis meses o más en el programa.

A diferencia de la población del SCyE, el 65,7% de los jóvenes del programa manifestó no tener experiencia laboral anterior, mientras que aquellos que alguna vez trabajaron, lo hicieron mayoritariamente en actividades de baja calificación. La población femenina alcanzó el 51,7% del total; las mujeres se vincularon mayormente con acciones relacionadas con el servicio a casas particulares y a la comercialización directa. Los varones tuvieron ocupaciones en el sector de la construcción (42,3%) y la producción industrial y artesanal (16,5%). La prestación que concentra la mayor participación de jóvenes es la inserción en procesos de terminación de estudios básicos o medios, en la que participaron, desde 2008, 143.820 personas (92,5%). El 16,2% de los beneficiarios se inclinó por las prácticas calificantes, el 8,9% optó por la formación profesional, el 2,4% por programas de emprendimientos productivos y el 2,4% por los de inserción laboral.<sup>6</sup>

### ACCIONES DE FORMACIÓN CONTINUA

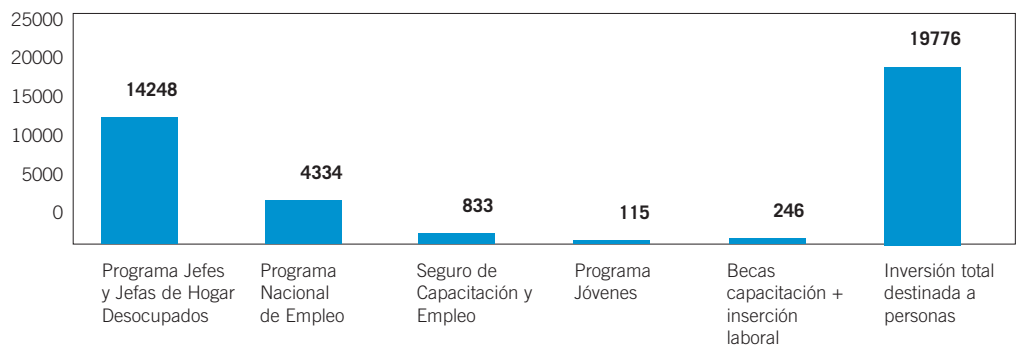
Entre mayo de 2003 y diciembre de 2010, 1.022.444 personas participaron de actividades de formación continua en programas de la Secretaría de Empleo. Más de la mitad de las asignaciones históricas de capacitación correspondieron a actividades de certificación de estudios formales, y el resto a cursos de forma-

ción profesional. Desde 2003 hasta diciembre de 2010, 568.395 personas asistieron a distintos niveles de educación formal en el marco de los convenios celebrados entre el MTEySS y los gobiernos provinciales. Desde 2005, se verificó un incremento de la población joven en las actividades de certificación de estudios formales y una reducción de la participación adulta. El crecimiento del PJMyMT ha acentuado esta tendencia. Los menores de 26 años pasaron de representar el 13,8% en 2005, al 73,9% en 2010. Paralelamente, las personas de entre 26 y 55 años pasaron del 81,6% en 2005 al 22,3% en 2010.

Desde 2003, se han registrado 275 normas de competencia laboral. Más de 50.000 personas han sido certificadas en el marco de esas normas. Las normas registradas corresponden a 26 sectores, entre ellos los sectores metalúrgico, de mecánica del automotor, frigorífico y de la construcción, que concentran la mayor cantidad de normas. En 2009 han crecido en participación los sectores agropecuario y agroindustrial y el del petróleo, y en 2010, el sector frutihortícola. El 41,7% de las personas certificadas lo hicieron bajo normas del sector de la construcción, el 13,4%, en el sector frigorífico, y el 7,1%, en el de mecánica del automotor.

En síntesis, se fortaleció la Red de Instituciones de Formación Continua a través de planes de mejora, transferencia de tecnologías y capacitación de recursos humanos y certificación de la calidad de gestión, según parámetros del MTEySS y el Instituto Argentino

6. Datos extraídos del *Informe mensual, resumen ejecutivo del MTEySS*.

**Gráfico II.2.** Ayudas económicas a personas, 2003-10. En millones de pesos

Fuente: Informe de monitoreo, Secretaría de Empleo, agosto de 2010.



de Normalización y Certificación. Se emprendieron acciones para monitorear la normalización de competencias laborales, la evaluación y certificación de trabajadores y su inclusión en cursos de formación profesional e iniciativas para completar los estudios primarios o secundarios. Se llevaron a cabo acciones de sostenimiento del empleo, de inserción laboral asistida, de entrenamiento para el trabajo en el sector públi-

co y privado, y de inserción en el autoempleo. El MTEySS ha puesto a disposición de los actores sociales y territoriales, públicos y privados, 32 planes y programas para brindar un abanico de herramientas con los que instrumentar la política en los territorios. La combinación de estas herramientas puede adaptarse según los objetivos, de acuerdo con las prioridades y condiciones de cada territorio.



**Cuadro II.3.** Programas según el objetivo de las políticas

OBJETIVO DE LA POLÍTICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROGRAMAS
Inclusión social y laboral de las personas	Incluir social y laboralmente	PJMyMT Propuesta de profesionalización del servicio doméstico Programa de inserción laboral en el sector privado Programa de inserción laboral en el sector público Programa de inserción laboral, línea promoción del autoempleo Pago único seguro por desempleo Herramientas por trabajo Programa de inserción laboral rural Empleo transitorio en obra pública local
	Brindar ocupación transitoria a desocupados (con baja calificación laboral o no)	Programa de Empleo Comunitario Programa de desarrollo del empleo local
Calificación de las personas	Formar y brindar prácticas calificantes	PJMyMT
	Actualizar competencias laborales	SCyE Régimen de crédito fiscal del MTEySS
	Capacitar laboralmente	Formación para el trabajo Sectorial de calificaciones
	Normalizar, evaluar y certificar competencias laborales	Certificación de competencias laborales
	Promover prácticas en puestos de trabajo	Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector privado Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público
Asegurar ingresos	Compensar ingresos	Programa Interzafra Programa de sostenimiento del empleo de pequeños productores rurales
	Evitar despidos	Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas
	Recibir un seguro por desempleo	Seguro por desempleo
Aumento de capacidades de gestión institucional y desarrollo local	Promover calidad en la gestión	Calidad en la formación profesional
	Fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones de formación profesional	Fortalecimiento de instituciones de formación profesional
	Formular e implementar propuestas de empleo	Fortalecimiento de gobiernos municipales y provinciales
	Promover prácticas en puestos de trabajo	Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector privado Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público
	Fortalecer las economías locales y promover emprendimientos productivos	Fortalecimiento de entramados productivos locales

**Fuente:** Oscar Madoery, *Más y mejor trabajo para todos. Del programa Jefes de Hogar al programa Jóvenes*. 1.ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, programa CEA, 2011, que llegan hasta diciembre de 2010 y fueron adaptados a la redacción del presente informe.

**Cuadro II.4.** Programas según grupos poblacionales

<b>PÚBLICOS OBJETIVO</b>	<b>DESTINATARIOS ESPECÍFICOS</b>	<b>PROGRAMAS</b>
Jóvenes	Jóvenes de 18 a 24 años	PJMyMT
Desocupados o beneficiarios de planes de empleo	Desocupados y beneficiarios PJJHD o SCyE	Propuesta de profesionalización del servicio doméstico
	Desocupados y beneficiarios PJJHD	SCyE Herramientas por trabajo
	Beneficiarios SCyE	Programa de inserción laboral, línea promoción del autoempleo
	Beneficiarios PJJHD y SCyE	Empleo transitorio en obra pública local
	Desocupados, beneficiarios PJJH o SCyE o programa jóvenes	Programa de formación para el trabajo Programa de inserción laboral rural
	Beneficiarios PJJH, SCyE y Programa Empleo Comunitario	Programa de inserción laboral en el sector privado Programa de inserción laboral en el sector público
	Beneficiarios SCyE, programas de empleo y seguro por desempleo	Prestación entrenamiento para el trabajo en el sector privado Prestación de entrenamiento para el trabajo en el sector público
	Beneficiarios seguro por desempleo	Pago único seguro por desempleo
Trabajadores ocupados y desocupados	Trabajadores ocupados y desocupados	Programa sectorial de calificaciones Certificación de competencias laborales
	Trabajadores de temporada registrados	Programa Interzafra
	Trabajadores registrados de empresas agrarias y agroindustriales en zonas donde se declara emergencia agropecuaria	Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas
	Asalariados desocupados incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo y el régimen de la construcción	Seguro por desempleo
	Desocupados que no perciban otra prestación (de baja calificación laboral, mayores de 16 años o de 18 años)	Programa de Empleo Comunitario Programa de desarrollo del empleo local
Empresas, productores y talleres protegidos	Pyme, grandes empresas y talleres protegidos de producción	Régimen de crédito fiscal del MTEySS
	Productores asociados en cooperativas, productores individuales y centros de servicios municipales o provinciales	Fortalecimiento de los entramados productivos locales
	Pequeños productores de zonas declaradas de emergencia agropecuaria	Programa de sostenimiento del empleo de pequeños productores rurales
Instituciones de formación Profesional	Instituciones de formación profesional	Calidad en la formación profesional Fortalecimiento de instituciones de formación profesional
Gobiernos provinciales y municipales	Gobiernos municipales y provinciales	Acuerdos territoriales de promoción del empleo
	Equipos técnicos locales	Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales
	Oficinas de empleo	Orientación y servicios a postulantes y empleadores Fortalecimiento de oficina municipal de empleo

## PROGRAMAS Y ACCIONES DE EMPLEO DE TRANSFERENCIA DIRECTA

En febrero de 2010, la cantidad de personas en programas y acciones con prestaciones monetarias ascendía a 627.140, cifra que representaba el 28,9% de los niveles de junio de 2003. En relación a junio de 2003, todas las provincias disminuyeron la cantidad de beneficiarios. En febrero de 2010, solo el 12,3% de los beneficiarios de programas con transferencia directa era titular del PJJHD, mientras que el 87,7% restante se distribuía entre el SCyE, el Programa de Empleo Comunitario, el PJMyMT y otras acciones de promoción del empleo. Hacia febrero de 2010 había 393.511 participantes en el Programa de Empleo Comunitario, el Programa de Recuperación Productiva, Interzafra y otras acciones de empleo, lo que representaba en el total del país un incremento del 105,5% en relación con junio de 2003.

## LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD

La informalidad laboral es un fenómeno heterogéneo y complejo que afecta a una proporción significativa de los trabajadores.<sup>7</sup> Los trabajadores informales pueden ser tanto empleadores, trabajadores por cuenta propia o asalariados, y se encuentran no solo en unidades productivas informales, sino también en unidades productivas formales y en hogares particulares. Esta heterogeneidad de situaciones significó que las políticas orientadas a reducir la informalidad debían reconocer las diferencias.

La política para luchar contra la informalidad articuló planes y programas de distintos ministerios, bajo un principio común: la generación de empleo decente es un medio para la erradicación del trabajo informal y para la inclusión social.

### A. ASALARIADOS INFORMALES EN UNIDADES PRODUCTIVAS FORMALES

Son asalariados contratados al margen de la normativa laboral por empresas con cierta capacidad económica, lo que en principio les permitiría regularizar la relación laboral. Se estima que un 30% de los trabajadores informales están ocupados en unidades productivas formales. Para este grupo, se destacan las acciones ejecutadas por el Estado nacional que se detallan a continuación:

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo, que apunta a detectar el trabajo no registrado, el parcialmente registrado, las formas atípicas y encubiertas de relación laboral y la subcontratación “elusiva”. En los últimos años se han inspeccionado a nivel nacional más de 400.000 empresas y fiscalizado la situación registral de casi 1,3 millones de trabajadores, logrando que un porcentaje relevante de estos establecimientos registren a sus empleados.

El Programa de Simplificación Registral habilita un nuevo esquema de registro que propone un procedimiento único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumpli-

7. Los datos provienen de *La informalidad laboral bajo la lupa. Una realidad heterogénea*. MTEySS, 2009.

miento de la normativa vigente, allanando el camino para reducir el trabajo informal.

La normativa establecida para las pyme (ley 25.877) prevé un descuento de sus contribuciones patronales a la seguridad social por el término de 12 meses por cada trabajador que incorporen. La reducción consiste en una exención parcial de las contribuciones al sistema de la seguridad social, equivalente a un tercio de las contribuciones vigentes.

#### B. TRABAJADORES INFORMALES EN UNIDADES PRODUCTIVAS INFORMALES

Son los trabajadores que desempeñan sus actividades en unidades productivas informales, es decir, al margen de toda normativa que regule su actividad. Se trata de asalariados y trabajadores independientes, que representan el 44% del total del trabajo informal.

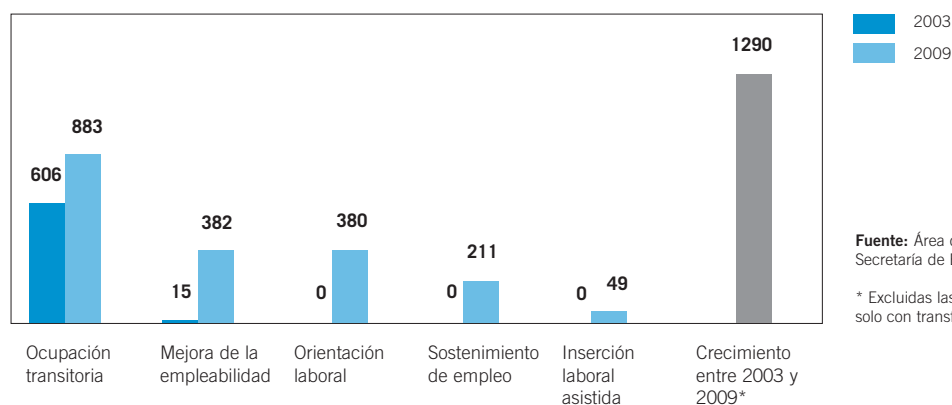
Para el tratamiento de este grupo, el Gobierno tomó una serie de medidas que priorizan dos dimensiones: la inclusión social y el desarrollo

productivo y regional. Ejemplos de esto son programas como el monotributo social, el SCyE y los diversos planes de desarrollo económico que apoyan a emprendedores y empresas jóvenes, y promueven redes productivas con impacto en el desarrollo regional, agencias de desarrollo productivo, programas de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas.

#### C. ASALARIADOS INFORMALES EN HOGARES PARTICULARES

Casi un 20% del trabajo informal se concentra en hogares particulares. En su mayoría este grupo está integrado por mujeres dedicadas al servicio doméstico. El Gobierno impulsó medidas para regularizar la situación laboral de las trabajadoras del servicio doméstico, por ejemplo la posibilidad, por parte del empleador, de deducir del impuesto a las ganancias el salario y las cargas sociales del servicio doméstico, la simplificación del registro y pago de aportes, y el lanzamiento de una intensa campaña de

**Gráfico II.3.** Beneficiarios de políticas activas de empleo según tipo de prestación  
Comparación 2003-09, en miles



Fuente: Área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo del MTEySS.

\* Excluidas las políticas relacionadas solo con transferencias de ingresos.

difusión para promover la importancia del registro laboral. Asimismo, se implementó un programa de calificación y profesionalización de los trabajadores del servicio a casas particulares, que contempla muy particularmente la dimensión de género, trabajo migrante y derechos laborales.

Si el PJJHD fue un puntapié inicial para la incorporación de desempleados al empleo registrado, el SCyE y el PJMyMT, sumado a otras herramientas que el MTEySS ha elaborado, han permitido mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y su inserción laboral. La propia dinámica de estos programas y la posibilidad de conjugarlos incitó a la participación y generó expectativas en miles de personas en todo el país, que se sumaron a estas políticas activas de empleo. Esto tuvo efectos directos sobre los territorios en general y las oficinas de empleo en particular; para cubrir la amplitud, variedad e integralidad de las acciones, la territorialización y descentralización de los programas pasó a ser imperativa. La magnitud del empleo generado y la reducción de la desocupación adquieren aun más relevancia cuando se advierte que la mayoría de los nuevos ocupados se insertaron en puestos de calidad, lo que marca un cambio fundamental respecto de la historia reciente del mercado de trabajo argentino.

### 3. LAS HERRAMIENTAS: INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD TERRITORIAL

El enfoque de desarrollo local aplicado a las políticas y programas toma en cuenta las condiciones territoriales y posibilita una mejor articulación de las políticas con las demandas y necesidades de la población y las empresas.

Una enseñanza importante para la sostenibilidad de las políticas activas de empleo es la necesidad de maximizar las capacidades y conocimientos locales. Cuanto mayor sea el contenido local y más nutrida la participación de los actores territoriales, mayores serán los efectos sobre el desarrollo económico local, lo que redundará en menos desempleo estructural y sienta bases más sólidas para la generación de empleo genuino en los territorios.

La aplicación de las políticas activas de empleo en los territorios incentivó la creatividad de los agentes locales. Se diseñaron iniciativas para poner en práctica y ampliar la capacidad de innovación local y crear nuevas capacidades, mediante la combinación apropiada de herramientas, la concertación de actores involucrados en la problemática del empleo y la construcción de redes de conocimientos que dieran respuesta local a la demanda de empleo y a las líneas de acción de cada programa.

Las políticas se segmentaron según los territorios, las poblaciones o las cadenas productivas, sabiendo, además, que las políticas de empleo con base territorial afectan a esferas que son competencia de diferentes ministerios, por lo que deben integrarse en las políticas nacional, regional y local y no tratarse como una cuestión aparte. Al mismo tiempo, la iniciativa territorial comienza a nivel local y, por lo tanto, debe formar parte de los planes locales y regionales de desarrollo.

### TERRITORIOS, POBLACIONES Y SECTORES Y CADENAS PRODUCTIVAS

Los programas que acompañaron a las políticas de empleo superaron los enfoques tradicionales

por cuanto dinamizaron los territorios y generaron prácticas institucionales que solían estar en los discursos pero que se aplicaban con poca frecuencia.

En primer lugar, para que los territorios gestionaran respuestas integrales a estas políticas, fue indispensable que iniciaran o actualizaran un análisis primario del contexto productivo donde operaban para, a partir de allí, caracterizar la oferta y demanda de empleo local, y determinar las necesidades productivas del territorio. Resultó fundamental que conocieran y se basaran en sus capacidades y prioridades para lograr un acervo cada vez mayor de recursos locales, creando así un círculo virtuoso y autoalimentado de diálogo y cooperación institucional entre las esferas pública y privada.

Una vez analizada la problemática del empleo desde la perspectiva del desarrollo local, y tras haber propiciado una reflexión entre sectores e instituciones, se establecieron parámetros y se definieron estrategias para la intervención en consonancia con el contexto socioproductivo y con los recursos y capacidades disponibles o, incluso, que se debían solicitar en ámbitos de decisión superiores.

Los territorios que quisieron participar de esta experiencia definieron sus prioridades poblacionales —género, discapacidad, pueblos indígenas, juventud, etc.—, además de distinguir aquellos sectores que tenían preponderancia o problemáticas urgentes. Al contar con información precisa, fue posible alcanzar una comprensión bastante acabada de las causas del desempleo y la exclusión.

El propio procedimiento de trabajo dejó sus huellas, no solo en la aplicación de las políticas,

sino también en la consolidación institucional de los actores participantes. Establecer procedimientos de análisis e intervención, diseñar instrumentos e indicadores y manejar la información para un uso pertinente indica posibilidades de planificación estratégica y necesidad de hacer sostenible el diálogo social.

A fines descriptivos, y sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden citar ejemplos de trabajos que se iniciaron o se enriquecieron con un enfoque que consideraba al empleo en el marco del desarrollo local. En la mayoría de los ejemplos que se citan, la asistencia técnica del CEA ha contribuido tanto en los modos de pensarlos y ponerlos en funcionamiento como en las acciones en el terreno. Este enfoque es el responsable de la riqueza de los programas, porque los pone en acción como herramientas de una política más general que los abarca.

#### A. LOS TERRITORIOS

En algunos territorios, a cuya fragmentación y dispersión se le suman límites difusos de los ejidos urbanos y territorios rurales sin jurisdicción local, se hizo necesario constituir o fortalecer espacios de concertación con actores con áreas productivas en común, y generar espacios de discusión y trabajo en torno a proyectos en instancias microrregionales. Esta metodología de trabajo puede entenderse como una evolución necesaria de las “mesas territoriales”, que se establecieron en la primera etapa del PMyMT. Los espacios intermunicipales conformados para atender problemas regionales de interés común, mediante la cooperación y el asociativismo, tomaron relevancia a la hora de implementar medidas con repercusiones en el territorio.



Por ejemplo, en la microrregión del noroeste de Córdoba, se capacitaron equipos técnicos municipales para promover la institucionalidad de la política de empleo y generar sinergia entre los recursos de los municipios de Villa de Soto, Cruz del Eje, Capilla del Monte y Deán Funes. Se promovieron mecanismos para generar y procesar información sobre aspectos institucio-

nales, socioprodutivos y del mercado de trabajo de los municipios y la región. Se trabajó en formación profesional, servicios de empleo, emprendimientos individuales y asociativos, entramados productivos y empleo independiente. Como resultado, se presentaron documentos base locales y un documento base regional que identifican las variables poblacionales, producti-

vas e institucionales. Estos diagnósticos sirvieron para formular una serie de proyectos socio-productivos y entramados productivos, cinco de ellos con posibilidades ciertas de generar empleo. Por otro lado, se formularon 14 proyectos de formación profesional. Además, se logró incorporar al PJMyMT en tres municipios e instalar la primera unidad de empleo de la región.

En la microrregión de las rutas 127 y 12, en Entre Ríos, existe un corredor de producción de lana que, unido a la capacidad de los productores regionales, el MTEySS, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Cáritas, hizo posible formular proyectos y conformar centros de servicios, lo que se dio a conocer como la “cadena de la lana”.<sup>8</sup> Los proyectos apuntaron a la formación de los productores —tejedoras, artesanas, hiladoras y diseñadoras— en temas como las buenas prácticas en manufacturas y organización, además de un módulo de asociativismo y economía social. A lo largo del corredor se constituyeron tres centros de servicios orientados a la producción textil artesanal. Cada centro se especializará en un punto distinto de la cadena, a saber: producción primaria, confección y comercialización, aunque los tres brinden el conjunto integral de los servicios.

En la microrregión Tierra de Palmares, en Entre Ríos, se conformó una mesa con instituciones como el Proyecto Nacional de Turismo

Rural, el INTA y las direcciones de turismo de los municipios involucrados. La labor se centró en el sector productivo, con énfasis en la identificación de productores y producciones que propiciarían el trabajo mancomunado. Así, se decidió priorizar las líneas de fortalecimiento de las capacidades locales, formación profesional territorial y entramados productivos.

En la microrregión Norte de Santa Fe se comenzaron a promover espacios de cooperación entre instituciones y actores locales, conducidos por la GECAL, para generar proyectos de desarrollo rural.

La Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia (AMRVC), integrada por municipios de Neuquén y Río Negro, surgió como respuesta a las demandas de los ciudadanos que se ven obligados a interactuar con ciudades vecinas, sin importar límites geográficos ni diferencias institucionales. La iniciativa de estos municipios significó un avance sustantivo en la coordinación de servicios y en el espíritu de cooperación, con los que se arbitrarían medios para desobstaculizar el desarrollo humano y de la región. Para ello, se establecieron comisiones de trabajo en las que fue posible transversalizar dimensiones poblacionales específicas, como las de los pueblos indígenas y la juventud.

Existen en Argentina experiencias exitosas de asociativismo municipal, como por ejemplo

**8.** Se entiende como una cadena productiva (o cadena de valor territorial) a un conjunto interactivo de actores económicos, articulados en procesos productivos, desde la provisión de materias primas, transformación y comercialización, basados en la demanda del mercado consumidor (Villacorta, Isabel y otros, 2004, *Guía para la elaboración de estudios de cadenas productivas*, PADER-COSUDE, La Paz, Bolivia). Cada uno de estos procesos secuenciados constituye un eslabón de la cadena, cuya existencia y características pueden explicarse no solo por sí mismas sino con relación al resto de los eslabones.

**Cuadro II.5.** Actividades de las comisiones de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia

ACTIVIDAD	RESUMEN	COMISIÓN RESPONSABLE
Convenio con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) "Ciudades libres de discriminación" Neuquén, 18 de noviembre de 2008	Firma de convenio con el Inadi "Ciudades libres de discriminación". La adhesión de los municipios integrantes de la AMRVC fue el puntapié inicial para la implementación de políticas destinadas a combatir las diferentes formas de discriminación en las comunidades representadas.	Coordinación
Jornada de asociativismo municipal "Pensar la integración desde la Patagonia"; Museo Nacional de Bellas Artes Neuquén, 26 de febrero de 2009	Se realizó en forma conjunta entre la AMRVC y el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV). La misma contó con conferencias de referentes en la materia. Además de la participación de la secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, Raquel Kisper de Olmos; intendentes y funcionarios de los municipios integrantes, referentes del COPADEV y de la Universidad Nacional del Comahue, y público en general.	
Embajada cultural	Presentación de diversos artistas de las ciudades que forman parte de la AMRVC, en un encuentro abierto a la comunidad. 11/10/08: Presentación en San Patricio del Chañar 20/10/08: Presentación en Anelo 07/11/08: Presentación en Plottier 16/11/08: Presentación en Allen 23/11/08: Presentación en Fernández Oro 07/12/08: Presentación en Centenario 14/12/08: Presentación en Cinco Saltos 18/01/09: Presentación en Neuquén capital	Comisión de Cultura
Jornada de juventud Neuquén, 5 de diciembre de 2008	Definición de la agenda de trabajo para 2009 de la AMRVC en lo referente a juventud. Capacitación a cargo de Gabriela Landriscini, Facultad de Economía de la Universidad Nacional del Comahue; María Maldonado, delegación del MTEySS; y Damián Rodríguez, Red de Mercociudades.	Comisión de Juventud
Desarrollo de marca turística regional	"Comarca Valle Patagonia. Buen origen, buen destino". La marca y su logo identifican a la región, por lo que serán empleados en su representación.	Comisión de Turismo
Capacitación a agentes municipales turísticos de la región. San Patricio del Chañar, 26 de noviembre de 2008	Orientada a brindar herramientas que permitan la difusión y oferta de las alternativas que surgen a partir de la integración regional.	
Visita <i>in situ</i> para capacitación de agentes turísticos municipales Senillosa, Plottier, Centenario; 18 de noviembre de 2008	Recorrido por puntos turísticos para conocer los atractivos de la región y diseñar una oferta más amplia en cada localidad, a partir de un circuito regional.	
Definición de líneas de acción	Diseño e implementación de una marca regional o denominación de origen que distinga y avale la calidad de los productos provenientes de los municipios asociados.	Comisión de Desarrollo Económico
Presentación de proyecto de financiamiento ante el Consejo Federal de Inversiones para la realización del plan estratégico regional; 8 de agosto de 2008	Destinado a contribuir al ordenamiento del territorio urbano y rural, mejorar la coordinación, armonizar la interdependencia, corregir desequilibrios, contribuir a la igualdad de oportunidades, facilitar el acceso a proyectos con financiamiento nacional e internacional, dar un marco ordenador para futuros planes estratégicos municipales, etc.	Planificación estratégica
Firma convenio de patentes Cinco Saltos; 19 de diciembre de 2008	Entre los municipios de Centenario, Anelo, Senillosa, Plottier y Neuquén. A partir de la firma de este convenio, las transferencias de vehículos entre los municipios alcanzados tendrán como requisito la presentación de un libre deuda de impuesto de patentes del municipio de origen, lo que representa una herramienta más contra la evasión.	Comisión de Transporte

el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (Comcosur), integrado por las municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, cuyos principales objetivos son el desarrollo económico y la solución de problemáticas que exceden lo local. Además, la Red Federal de Municipios Turísticos integra a los gobiernos locales en los que la actividad turística tiene un desarrollo moderado o intenso; sus objetivos incluyen el intercambio de experiencias, la obtención de beneficios colectivos para los integrantes y la elaboración de proyectos de ley de promoción de la actividad.

En Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones se trabajó en la cadena productiva del maíz y se destacó el rol y las características de la producción de pequeña escala. Se elaboraron recomendaciones para identificar los programas orientados a fortalecer las cadenas productivas, con hincapié en la producción de pequeña escala, ya que es importante el aporte que pueden hacer en la generación de empleo, y por otra parte, para no descuidar la seguridad alimentaria de la población.

En un sentido diferente, que también refleja la voluntad de actuar sobre los territorios, se diseñaron estrategias de intervención para garantizar el alcance de las políticas de empleo nacionales en los pocos lugares donde las voluntades políticas o las deficiencias institucionales obstaculizaron la implementación de oficinas municipales de empleo. En el caso de la provincia de San Luis, se instalaron oficinas de empleo itinerantes, dependientes de la GECAL, en la capital y Villa Mercedes. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se instaló una ofici-

na de empleo que depende directamente del MTEySS. Es probable que los resultados sean positivos, aunque la descentralización de las políticas presupone la necesidad de facultar a los gobiernos locales para que sean copartícipes en el desarrollo económico de sus territorios. Es de esperar que estas decisiones sean paliativos transitorios, que perdurarán durante el lapso que conlleve la construcción de un sistema institucional local que defina al empleo y al desarrollo como parte integral de la gestión de las políticas públicas.

## B. LOS SECTORES Y LAS CADENAS PRODUCTIVAS

La resolución de los problemas de calidad del empleo no puede ser abordada con estrategias genéricas. Este tipo de problemas debe ser enfrentado con estrategias segmentadas en su diseño, integrales en su formulación e interinstitucionales en su ejecución.

La informalidad y la baja calidad del empleo suelen estar arraigadas en la cultura y la estructura de los sistemas productivos, de manera más profunda que el propio desempleo. Resolverlos implica focalizar los problemas en poblaciones, territorios o cadenas productivas, incorporar una mirada sistémica de los procesos sociales y promover la articulación de programas y políticas no solo de empleo —lo que constituye por sí mismo un desafío— sino también tecnológicos, económicos y sociales.

En consonancia con ese desafío, el MTEySS ha procurado idear soluciones superadoras a las tradicionales, según las cuales se encaraban iniciativas aisladas, insostenibles por care-

**Cuadro II.6.** Ejemplo de innovaciones en el uso de las herramientas en Cuyo

CASO, MUNICIPIO	HERRAMIENTAS	
	Coincidencias con otras experiencias o casos de la región	Diferencias (innovación)
Jáchal, San Juan	Uso de la plataforma del MTEySS	Uso innovador de un sistema estadístico propio a través de relevamientos específicos y estadísticas por programa desde que inició las actividades la oficina de empleo, que es actualizado mensualmente.
Merlo, San Luis	Uso de la plataforma del MTEySS	Uso de un mecanismo de comunicación permanente con otras áreas municipales para el fortalecimiento de los productores artesanales.
San Rafael, Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Uso de la plataforma del MTEySS</li> <li>» Metodología de concertación entre el sector productivo y el educativo</li> <li>» Diagnóstico de perfiles a partir de las historias laborales de todos los postulantes (línea de base de la propuesta integral de capacitación)</li> </ul>	Sistema de seguimiento de egresados de los cursos de formación profesional: tiene como fundamento la vinculación a través del registro, control y seguimiento de los mismos. Asimismo busca evaluar, en el proceso de seguimiento de egresados, el impacto de las acciones realizadas en el mercado de trabajo.
Coronel Felipe Varela, La Rioja	Metodología de concertación entre el sector productivo y el Estado (nacional, provincial y municipal)	Asistencia técnica directa para la creación del Centro de Servicios para Pequeños Productores, que se inscribe en la línea de centros de servicios municipales, pero con atención específica de la GECAL y del programa CEA.

cer de vínculo con el resto de la cadena de producción y comercialización. Para viabilizar propuestas integrales fue imprescindible el trabajo mancomunado del MTEySS con otras instituciones, como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), universidades y otros ministerios nacionales y provinciales.

Así, durante 2010 se realizó un estudio de la cadena productiva textil de indumentaria en el Gran Córdoba y el Gran Rosario para identificar alternativas estratégicas y analizar su factibilidad e impacto potencial en la competitividad de las micro y pequeñas empresas (MyPE) (véase el ejemplo de la construcción de la cadena textil en el esquema II.6). El estudio

fue el resultado del trabajo de cinco instituciones: el MTEySS, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el INTI, el Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, y el programa CEA de la OIT. A partir del estudio se diseñaron propuestas para mejorar la calidad del empleo en la cadena de MyPE textiles en el Gran Córdoba y el Gran Rosario. Se identificaron cinco propuestas estratégicas, algunas de las cuales se hallan en ejecución. (Véase un ejemplo de propuesta de intervención en el esquema II.7.)

Algunas organizaciones sociales con trabajadores del sector también se sumaron a las

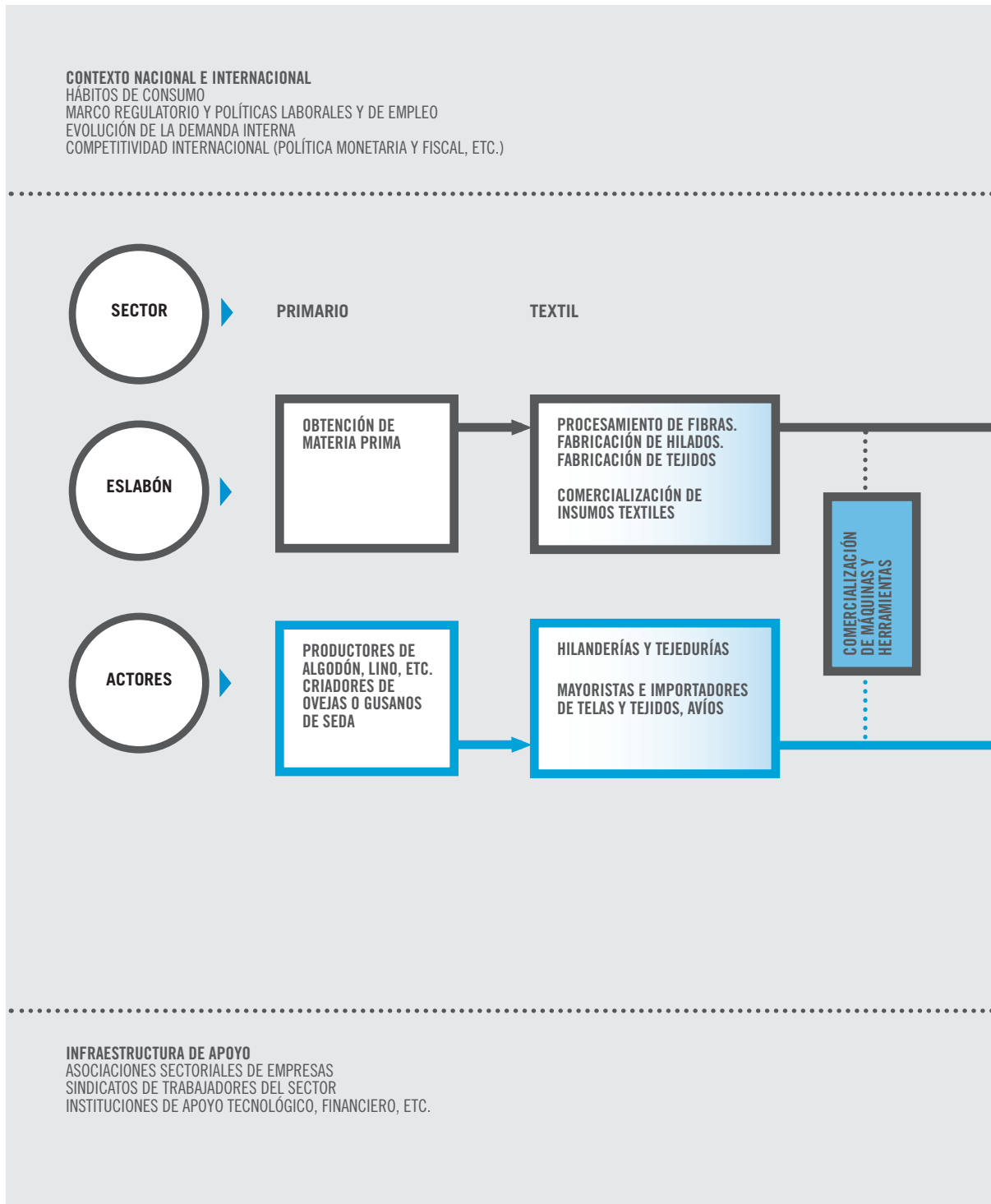
mesas de debate y, en el caso de Córdoba capital, formaron a sus miembros en talleres de organización del trabajo y conocimiento de los eslabones de la cadena productiva del sector textil de indumentaria. Estos talleres de formación fomentan la cooperación con otros actores locales que también trabajan aisladamente. La organización social Carlos Mujica cuenta con maquinarias para la confección textil y las pone a disposición de los miembros de su mutual que trabajan en el sector. Se presentó un proyecto de trayecto de orientación laboral para más de 60 personas que trabajan o desean incorporarse como trabajadores del sector de indumentaria.

En lo que respecta al sector rural, en Jujuy se organizaron espacios de diálogo y cooperación con la Dirección Provincial de Agencia de Comercialización, que forma parte del Ministerio de Producción y Medio Ambiente de la provincia. Se abrieron espacios de sensibilización y participación para pequeños y micro emprendedores agroindustriales, cuyos proyectos estaban por implementarse o ya en desarrollo, sobre la normativa del Código Alimentario Argentino. El propósito fue tratar la aplicación de la normativa y los procedimientos del Código Alimentario Argentino para mejorar la calidad de los procesos productivos y agregar valor a los productos finales. Con estas medidas se espera que los emprendedores incrementen sus ventas y generen empleos auto-sostenibles.

En La Rioja, donde ya existía una red productiva, el Plan Cunícola Provincial, que funciona hace más de siete años, con crecimiento constante y ofrece oportunidades de trabajo de

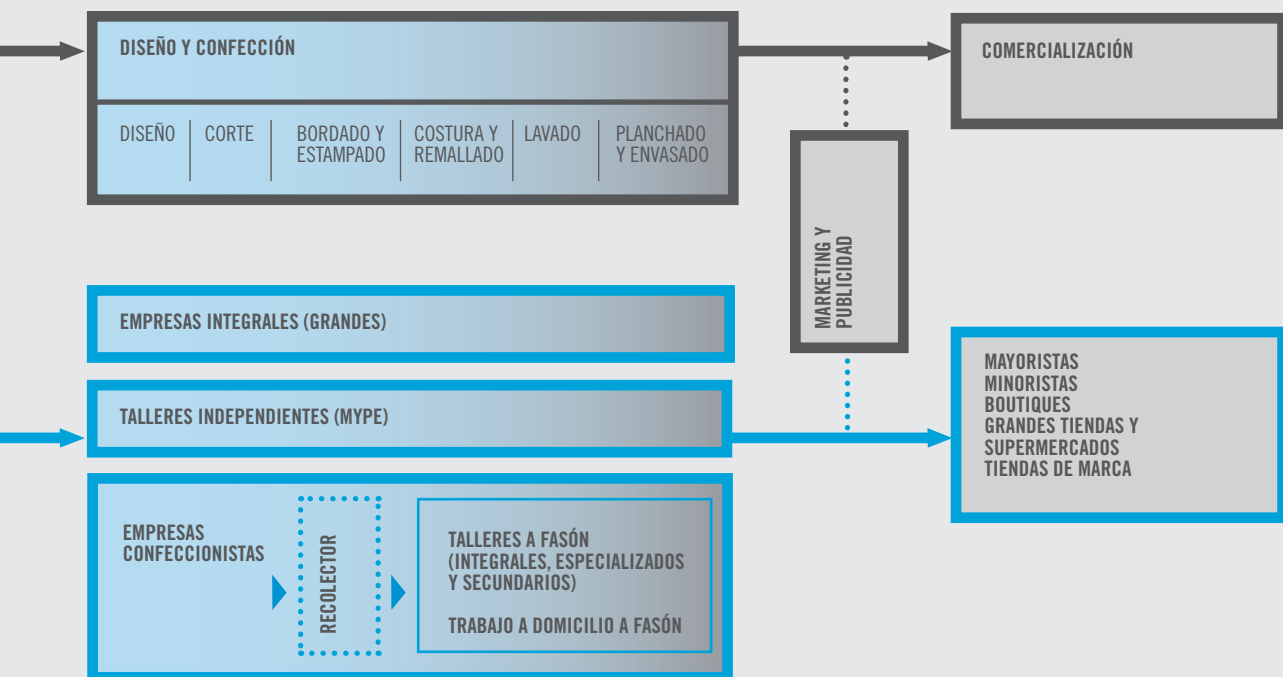
calidad a muchas familias, se generaron espacios de concertación y cooperación con otras dos mesas sectoriales, la apícola y la olivícola. Asimismo, se establecieron nuevas cooperativas en respuesta a la demanda de participantes de programas de empleo con vocación de trabajo productivo y asociativo. Así, se alentó la construcción de capacidades locales y se contribuyó a la generación de trabajo decente y al desarrollo.

En Tucumán se formularon proyectos de entramados productivos caprinos, en un territorio priorizado tanto por la GECAL como por la Subsecretaría de Empleo de la provincia. En Santiago del Estero se conformó una mesa provincial de empleo rural, integrada por la Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Trabajo, el Ministerio de Producción y la GECAL de la provincia. Por otra parte, en la comunidad de Luján (Santiago del Estero) se llevó adelante un diagnóstico socio-productivo con 30 familias de jornaleros y pequeños productores junto al INTI, la Dirección de Agricultura y la Dirección General de Tierras, mediante el cual fue posible identificar líneas de acción para entramados productivos para los pequeños productores agropecuarios con mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas de la provincia. En Santiago del Estero la segmentación por sector coincidió con las poblaciones más vulnerables: trabajadores rurales migrantes estacionales, pequeños productores agropecuarios del departamento Figueroa y emprendedores del interior provincial. Por ello se priorizaron los programas de empleo independiente y los entramados productivos/centros de servicios.

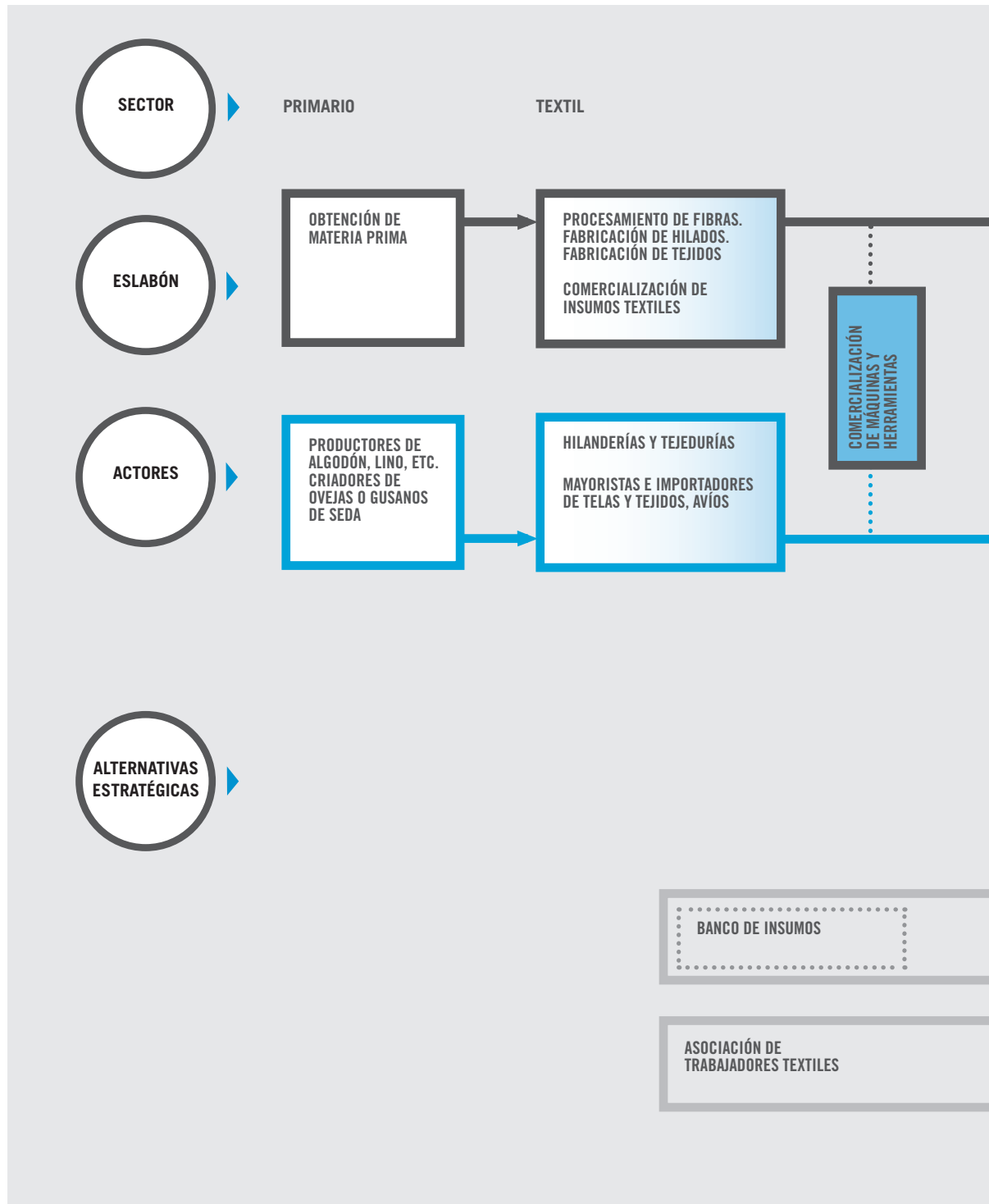
**Esquema II.6.** La cadena productiva textil de indumentaria

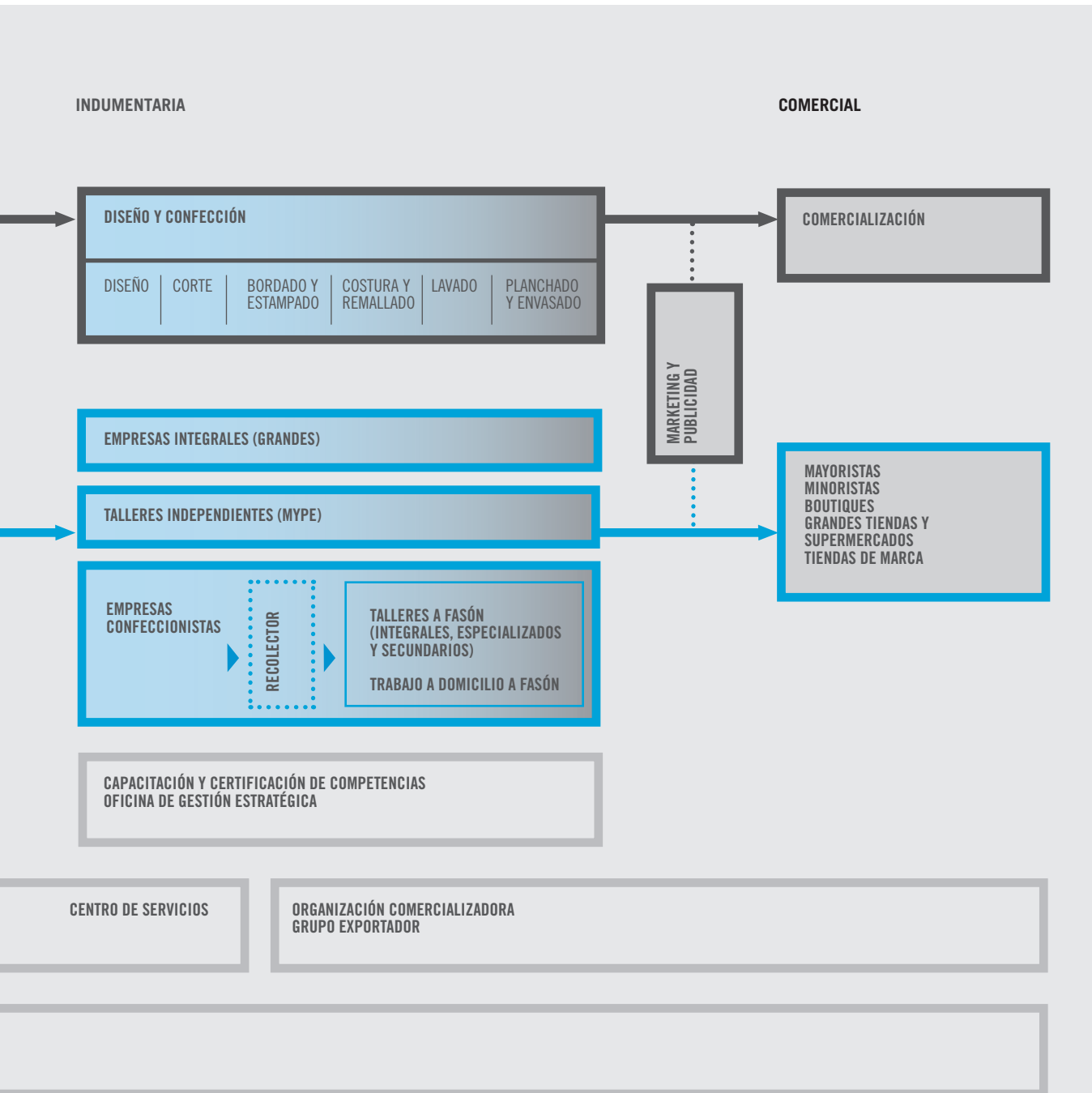
## INDUMENTARIA

## COMERCIAL



Esquema II.7. Alternativas de intervención según actividades de la cadena de valor





Fuente: Andrés Matta, Cecilia Magnazo y otros, *Trama productiva urbana y trabajo decente: análisis y estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en áreas metropolitanas*, 1.ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, programa CEA, 2011.

### C. LAS POBLACIONES

La atención a poblaciones específicas fue directa solo en algunos casos. No obstante, la gran mayoría de las decisiones estuvo signada por la preocupación y los desafíos de prestar asistencia a las poblaciones vulnerables. Se apeló al uso de la capacidad para convertir datos en mapas de las regiones donde se concentraban estas poblaciones y, en consecuencia, dar prioridad a esas regiones, localidades o barrios. Sin embargo, en la inserción social a nivel local, regional y nacional de los grupos más vulnerables persisten problemas profundos para emprender iniciativas que enfrenten los embates del desempleo estructural.

En lo que respecta a la dimensión de género, el MTEySS, a través de la Red de Instituciones de Formación Continua, brinda cursos para la profesionalización del trabajo en casas particulares y otros servicios sociales. Con ellos se prevé incorporar conocimientos y habilidades necesarias para los diferentes trabajos, y promover las mejoras de la empleabilidad para encontrar, crear, conservar y enriquecer un trabajo. Se alienta la participación tanto de hombres como de mujeres, ya que las actividades se realizan con un enfoque de equidad. El MTEySS lleva adelante políticas de empleo que fortalecen la igualdad de oportunidades y el trabajo decente; es decir, el trabajo productivo,

**Cuadro II.7.** Cuyo: Trabajos con poblaciones vulnerables

MUNICIPIOS	HERRAMIENTAS	EFECTOS
Vinchina	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Estrategias para la concertación de actores</li> <li>» Fortalecimiento del equipo técnico municipal a través de capacitación en desarrollo económico local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Actores locales fortalecidos para el asociativismo</li> <li>» Equipo técnico municipal fortalecido</li> </ul>
Balde	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Estrategias para la concertación de actores</li> <li>» Fortalecimiento del equipo técnico municipal a través de capacitación en desarrollo económico local</li> <li>» Capacitaciones a colectivos vulnerables en conceptos introductorios de desarrollo económico local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Actores locales fortalecidos para el asociativismo</li> <li>» Equipo técnico municipal fortalecido</li> <li>» Colectivos vulnerables fortalecidos para iniciar trabajos asociativos</li> </ul>
La Torre	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Estrategias para la concertación de actores</li> <li>» Transferencia de herramientas para la organización comunitaria y la aplicación de programas con sentido sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Consolidación de la idea asociativa. Cooperación entre los actores del territorio</li> <li>» Se profundizó la articulación de intervención y continuidad de acciones en La Torre</li> <li>» Se proyectaron coordinaciones para la intervención en diversos municipios</li> <li>» Los actores locales plantearon otros aspectos productivos a futuro (turismo)</li> </ul>
Guandacol	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Estrategias para la concertación de actores</li> <li>» Capacitaciones a colectivos vulnerables en conceptos introductorios de desarrollo económico local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Consolidación de la idea asociativa. Cooperación entre los actores del territorio</li> </ul>
Chamical	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Estrategias para la concertación de actores</li> <li>» Transferencia de herramientas para la organización comunitaria y la aplicación de programas con sentido sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Actores locales fortalecidos para el asociativismo y en conceptos básicos de desarrollo económico local</li> </ul>

seguro, con respeto a los derechos laborales, los ingresos adecuados y la protección social para todos.

En Santa Fe se realizaron capacitaciones que incorporaron la dimensión de género a las políticas activas de empleo, se redactaron documentos, se armaron mesas de trabajo con participación de los niveles nacional, provincial y municipal, y se identificaron proyectos de inclusión de mujeres en oficios no tradicionales. En Mendoza, asimismo, se organizó la Jornada Provincial de Empleo y Mujer, en la que participaron funcionarios, agentes de oficinas de empleo y autoridades del gobierno provincial. Se propició la discusión en torno a temas relacionados con el género, y se reflexionó sobre cómo enfrentar los prejuicios sociales y culturales en materia de género, estipular la igualdad en la asignación de recursos y promover la participación en las obligaciones de la familia, la comunidad y la vida pública.

En materia de discapacidad, el MTEySS cuenta con un programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad que brinda apoyo económico durante nueve meses y servicios de intermediación laboral para los trabajadores. A las empresas se les ofrecen beneficios económicos a través de deducciones en el impuesto a las ganancias y contribuciones patronales, además de porcentajes de exenciones en los aportes patronales y en contribuciones a la seguridad social durante un año.

En Córdoba se elaboró una estrategia de inclusión laboral para poblaciones con capacidades diferentes, se incorporaron dos personas a la GECAL y se definió una estrategia de abordaje para asistir a las oficinas de empleo en materia de trato con personas con discapacidad. Se llevaron a cabo, junto con la Unidad de Discapacidad y Empleo del MTEySS, talleres sobre discapacidad y empleo en el noroeste argentino (NOA), Cuyo y la ciudad de Buenos Aires.

La integración social de las personas con discapacidad supone una lucha decidida contra el ciclo que une pobreza y discapacidad. La promoción de políticas de empleo y medidas de realización personal que eliminen la discriminación contra los discapacitados, exige la profundización de las medidas que impulsa el Gobierno y el cumplimiento de políticas que promuevan, protejan y aseguren el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos de las personas con discapacidad.

A través del PJMyMT, los jóvenes han adquirido una relevancia fundamental en las políticas de empleo para la inclusión social. Como ya se mencionó, el programa se implementa en 22 provincias a través de 188 oficinas de empleo. Esto indica que la gran mayoría de las provincias ha abordado el problema de la población joven en situación de vulnerabilidad y cuenta con programas para abordar la política de empleo con un enfoque territorial e inclusivo.

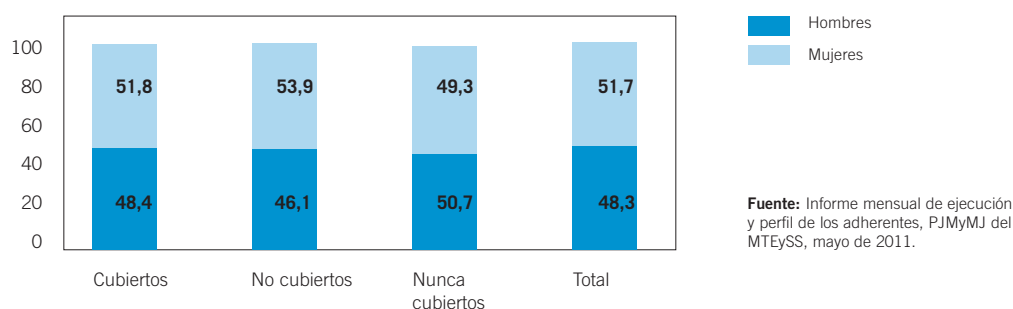
**Cuadro II.8.** Municipios incorporados, personas adheridas y cubiertas según provincia. 2008-11

Provincia	MUNICIPIOS INCORPORADOS				PERSONAS ADHERIDAS						PERSONAS CUBIERTAS							
	2008	2009	2010	2011	May-11	Total	2008	2009	2010	2011	May-11	Total	2008	2009	2010	2011	May-11	Total
Buenos Aires	12	13	11	5	3	41	3.915	27.868	25.025	35.326	10.712	92.136	1.931	24.788	40.713	39.543	23.563	62.931
Ciudad Autónoma	-	-	1	-	-	1	-	-	1.826	4.647	1.205	6.480	-	-	574	3.089	1.837	3.097
Catamarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Chaco	6	3	-	2	-	11	3.029	8.240	5.544	10.940	3.096	27.747	890	9.992	15.095	18.301	13.033	22.044
Chubut	1	2	-	-	-	3	1	796	827	1.307	294	2.932	-	601	1.257	1.849	1.430	2.313
Córdoba	1	5	2	-	-	8	27	2.564	2.911	3.159	652	8.662	-	2.027	4.040	3.399	1.958	5.843
Corrientes	-	3	1	-	-	4	-	1.068	2.582	3.206	766	6.856	-	718	2.759	4.449	3.631	4.984
Entre Ríos	-	5	2	4	2	11	-	1.157	2.901	5.604	1.641	9.663	-	706	3.032	5.422	4.516	6.467
Formosa	-	-	7	1	1	8	-	-	1.848	3.527	782	5.375	-	-	549	3.256	2.577	3.256
Jujuy	-	-	1	-	-	1	-	-	1.310	3.180	1.983	4.490	-	-	770	484	201	788
La Pampa	-	-	-	3	-	3	-	-	-	324	104	324	-	-	-	66	66	66
La Rioja	-	-	1	2	-	3	-	-	1.005	3.277	781	4.285	-	-	950	2.293	2.204	2.294
Mendoza	-	8	-	3	2	11	-	4.122	4.587	9.449	2.617	18.156	-	2.361	7.244	10.330	6.512	12.146
Misiones	4	-	5	1	-	10	3.152	2.357	5.329	7.814	1.875	18.652	2.668	4.976	8.536	8.854	5.403	12.231
Neuquén	-	-	2	3	-	5	-	-	234	2.196	655	2.430	-	-	60	824	675	825
Río Negro	1	1	-	-	-	2	277	805	799	541	69	2.422	196	636	961	857	581	1.550
Salta	2	-	2	-	-	4	936	3.715	3.896	5.858	1.080	14.404	-	4.502	7.122	9.159	5.798	11.297
San Juan	-	15	-	3	3	18	-	7.235	6.594	5.828	1.733	19.656	-	5.722	10.813	11.827	8.796	15.770
San Luis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz	-	2	-	-	-	2	-	362	332	303	86	997	-	285	477	470	282	671
Santa Fe	-	10	6	3	-	19	-	1.615	6.879	7.447	1.587	15.946	-	1.051	6.036	8.894	6.032	10.762
Santiago del Estero	-	1	1	-	-	2	-	902	1.306	1.258	241	3.466	-	829	1.893	2.594	2.159	3.027
Tierra del Fuego	-	1	-	-	-	1	-	320	271	196	39	785	-	285	470	368	219	691
Tucumán	13	3	4	-	-	20	4.672	10.870	7.033	10.230	2.011	32.797	1.973	12.585	15.125	11.114	7.480	20.052
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>72</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>11</b>	<b>188</b>	<b>16.009</b>	<b>73.996</b>	<b>83.039</b>	<b>125.617</b>	<b>34.009</b>	<b>298.661</b>	<b>7.658</b>	<b>72.051</b>	<b>128.458</b>	<b>147.377</b>	<b>98.953</b>	<b>202.948</b>

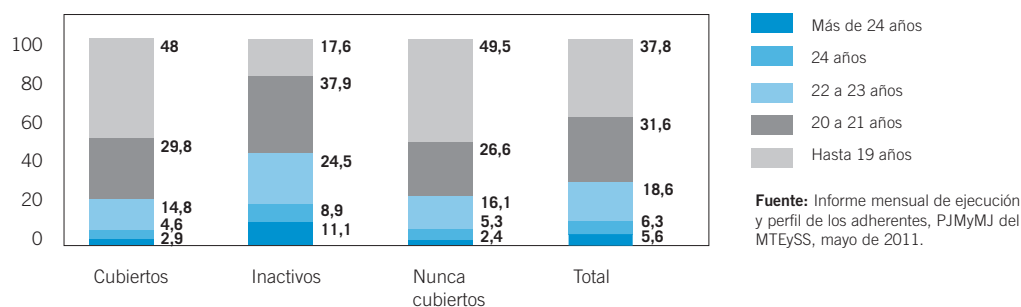
Fuente: MTEySS, PJMyMT, mayo de 2011.

**Gráfico II.4.** Jóvenes por condición en el programa, según sexo

En porcentaje

**Gráfico II.5.** Jóvenes por condición en el programa, según edad

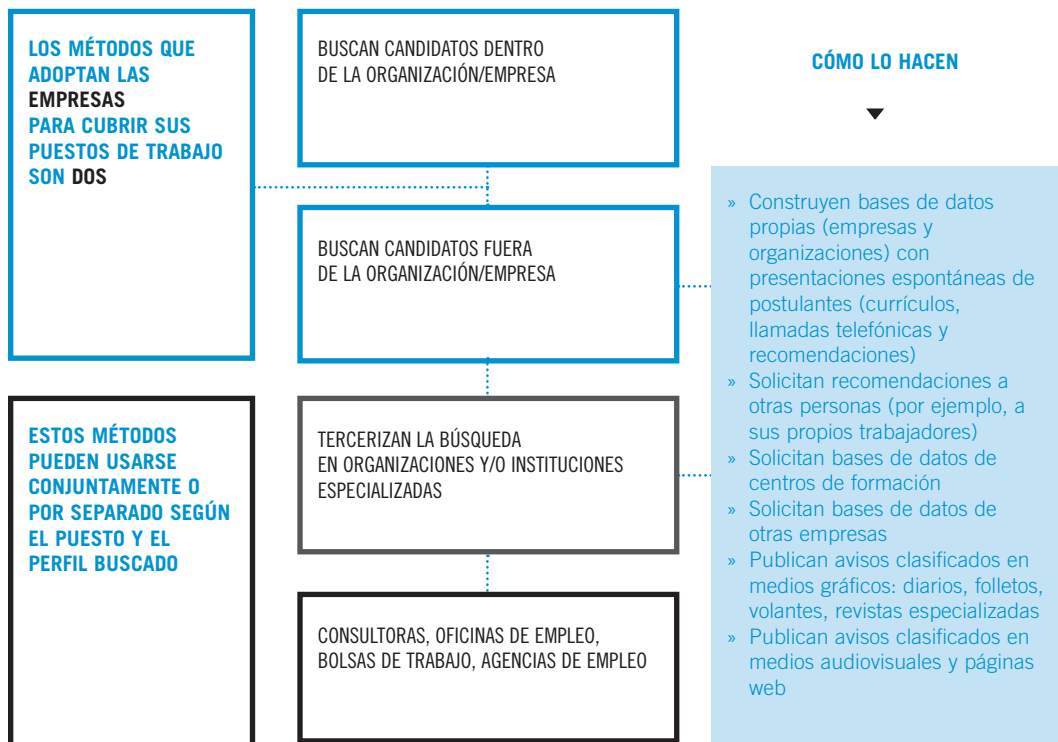
En porcentaje



Entre las actividades innovadoras que surgieron sobre la base de la experiencia de algunas oficinas de empleo, cabe destacar la reciente promoción de los clubes de empleo para jóvenes. Estos clubes son espacios donde los jóvenes participantes del programa intercambian experiencias sobre las oportunidades de empleo en su territorio y sobre sus empleos anteriores. Los clubes de empleo para jóvenes acompañan a los participantes del PJMyMT en la búsqueda activa y sosteni-

da de empleo. Son espacios grupales, conducidos por profesionales, donde se propicia que cada joven reflexione acerca de sus objetivos laborales en el mediano y en el corto plazo, e identifique las herramientas para lograrlos. Los talleres constan de seis módulos: introducción, autodiagnóstico, mercado laboral, técnicas de búsqueda de empleo, herramientas para la búsqueda de empleo y construcción del plan de acción individual de búsqueda de empleo.

**Esquema II.8.** Ejemplo de actividad: Introducción a las técnicas habituales de búsqueda de empleo



---

## Capítulo III

# Aportes del CEA a las políticas de empleo en Argentina

---

### 1. LOS APORTES

El CEA ha acompañado a la Secretaría de Empleo del MTEySS en la implementación de las políticas según prioridades establecidas conjuntamente. Proveyó asistencia técnica en todo el país, definidas como áreas de la intervención del programa. Sus resultados estuvieron sujetos a condiciones particulares, según los grados de institucionalidad en el territorio, las posibilidades de incidencia en las instancias orgánicas de la Secretaría, y la laxitud de los tiempos de algunas de las instituciones o actores con los que se trabajó.

El CEA contribuyó con las políticas de empleo. Se ejecutó en un período de cambios intensos, en el que el país superó los efectos de la crisis financiera internacional y volvió a crecer rápidamente. Se le asignaron dos obje-

tivos principales a la política laboral: primero asistir a los más afectados por la crisis, y luego promover la integración de quienes quedaron relegados del crecimiento. En un lapso breve, la prioridad pasó de la asistencia a la promoción del empleo y la formación. Las políticas de empleo cumplieron con ese rol y, primero el proyecto AREA y luego el CEA, tuvieron un papel activo y crítico, llevado adelante en plazos muy exigentes para las modalidades de organización y funcionamiento propias del Estado.

La estrategia del CEA resultó muy efectiva: aportó, se articuló y promovió las políticas de empleo en base al diálogo con los actores, a diagnósticos y estudios, y a la implementación de distintas modalidades de desarrollo de capacidades. Trabajó en base a vínculos sistemáti-

cos, diferenciados y a la vez articulados entre sí, con los actores de los tres niveles de gobierno: a) los responsables de la política, es decir los equipos de la Secretaría de Empleo; b) los actores provinciales, y c) los actores locales, principalmente las oficinas de empleo, con un papel central en el territorio ya que brindan los servicios a la población y se articulan con otros actores locales.

El CEA contribuyó a que la política se ajustara a las nuevas necesidades de la sociedad y de la economía; apoyó el cambio orientado a la descentralización, que mejora la pertinencia y la calidad de las intervenciones a la vez que mantiene el papel central del MTEySS y la Secretaría de Empleo. Que los organismos nacionales trabajen con otros a nivel provincial y local, que los apoyen y les transfieran la implementación de la política y los programas, no solo no los debilita, sino que los fortalece, en tanto sus acciones ganan en calidad y cobertura.

El CEA también colaboró con la articulación de actores no estatales, como los del mundo del trabajo y la producción o los de la formación. Se incrementaron los recursos y se desarrollaron capacidades colectivas de diálogo social para brindar mejores servicios de empleo.

A diferencia del programa AREA, que trabajó de manera directa, organizada y regular con casi todas las direcciones del MTEySS, el CEA trabajó y contribuyó en menor grado al fortalecimiento de la estructura central del MTEySS. Dada la vocación descentralizadora de la política, su incidencia más directa fue respecto de la GECAL y los municipios.

## FORTALECIMIENTO DE LAS GECAL

Para dar cuenta de la magnitud de los aportes del CEA al fortalecimiento institucional de las GECAL es necesario considerar el proceso que se inició con el programa AREA. Incluso en los nuevos territorios donde trabajó el CEA, la experiencia del programa anterior fue sustantiva, ya que se formularon y ejecutaron acciones de asistencia técnica para enfrentar las necesidades detectadas.

Se llevaron adelante diagnósticos de base regionales que tomaron nota de la riqueza, competencia y pericia técnica de los equipos técnicos de las GECAL. El mismo diagnóstico señaló que los equipos percibían la creciente complejidad que entrañaba la ejecución de las políticas del MTEySS y demandaron propuestas de capacitación.

Entre los aportes más sustantivos del CEA a las GECAL se podría señalar en primer lugar la transferencia de herramientas para la planificación estratégica y operativa. Uno de los ejes comunes que apareció en el diagnóstico de base fue la necesidad de generar sinergia para establecer modos de intervención de las políticas. Así, se capacitó para fomentar y organizar el trabajo en equipo. También se diseñaron instancias de formación en torno a la información. Se realizó un diagnóstico de las fuentes y de los usos que las GECAL hacían de esa información; es decir, si existían procedimientos de registro y sistematización de los datos, y si estos podían servir para tomar decisiones. Se elaboró una propuesta para el uso eficiente de los sistemas de información del MTEySS y la normalización o construcción de nuevos indicadores. Por otro lado, se aportaron criterios y dimensio-

### Capacitación de funcionarios y consultores de la Secretaría de Empleo, a nivel central y de las GECAL

Este es uno de los logros más importantes del CEA, tanto por el número de participantes capacitados como por el aporte a la mejora de capacidades en campos de gran interés y utilidad para el MTEySS.

Durante 2009 se elaboró un inventario de necesidades de capacitación de las GECAL y se definió el programa de capacitación de funcionarios y consultores de la Secretaría de Empleo y de las GECAL.

Durante la ejecución del proyecto se han impartido 112 programas de capacitación que contaron con la participación de 1175 funcionarios y consultores del MTEySS (583 mujeres y 592 hombres), especialmente de las gerencias (con una participación efectiva de 725 personas). Este trabajo ha comprendido la atención de los equipos técnicos de 29 GECAL; esencialmente, se ha contribuido a la mejora de capacidades en los campos de: a) planificación estratégica y operativa y organización del trabajo y construcción colectiva (42 actividades); b) formulación y ejecución de proyectos productivos (20 actividades); c) vinculación del desarrollo productivo con la promoción del empleo y el territorio (12 actividades); d) servicios de empleo y jóvenes (11 actividades); diagnóstico de los mercados de trabajo locales y de los territorios (ocho actividades); e) aspectos conceptuales de la promoción y las políticas de empleo (seis actividades); f) diálogo social (cinco actividades); g) discapacidad y empleo (cinco actividades), y h) género y empleo (tres actividades).

La región en la que más acciones de capacitación se han realizado ha sido el NOA (47), le siguen el Noreste (NEA, 17), el Sur (17), el Centro (12), Cuyo (ocho) y la provincia de Buenos Aires (cinco). También se realizaron seis capacitaciones en la ciudad de Buenos Aires para los equipos de la unidad central del MTEySS.

nes de análisis transversales a todos los programas y líneas de acción para homogeneizar y consolidar la información y las variables e indicadores. Finalmente, se diseñaron indicadores que permiten un seguimiento y evaluación adecuados.

En segundo lugar, y como consecuencia de la repercusión de las capacitaciones mencionadas, el CEA contribuyó a aumentar la visibilidad de estas tanto al nivel de la unidad central de la Secretaría de Empleo como en los municipios. La descentralización de las políticas de empleo dio la oportunidad a las GECAL de intervenir directamente, y de hacer oír su voz autorizada cuando se aplican los programas en los territorios a su cargo. Las GECAL empezaron a ocupar un espacio de consulta para los niveles centrales y municipales, en tanto referentes de las políticas en los territorios. La unidad central de la Secretaría de Empleo capitalizó la asistencia técnica del CEA en la región Centro para

mejorar los sistemas de información, y la extendió a todas las GECAL. Las capacidades de trabajo en equipo y de planificación, sumadas a la transformación de datos en elementos para tomar decisiones, pueden hacer sinergia y consolidar en las GECAL una forma de trabajo de calidad superior.

### FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE OTROS ACTORES

La contribución del CEA al fortalecimiento de las corporaciones municipales también ha tenido una repercusión muy positiva. En primer lugar, y como resultado de la cooperación entre todos los actores territoriales, se puede decir que en Argentina hoy existe un número muy importante de municipios potenciados como gobiernos locales efectivos, a cargo de la atención de los problemas de empleo de sus localidades. El término “potenciado” ha de ser entendido como el proceso por el cual los

municipios han ubicado al problema del empleo en relación con el desarrollo de sus localidades y, en consecuencia, como una de sus incumbrencias centrales. Muchos municipios han asumido esta perspectiva.

La función clave del CEA como programa de asistencia técnica fue apoyar al MTEySS en la consolidación y fortalecimiento del sistema institucional, que comprendía a las oficinas de empleo y a los equipos técnicos municipales. Uno de los ejes principales del trabajo del CEA fue generar instancias de capacitación para las instituciones locales, en particular oficinas de empleo y equipos técnicos municipales. Se realizaron talleres, encuentros y seminarios para desarrollar competencias en las personas —los orientadores del PJMyMT, por ejemplo—, planificar la gestión de los servicios de empleo, propiciar la intermediación de contrataciones a través de la figura de los relacionadores y transferir herramientas al desarrollo económico local. También se capacitaron equipos técnicos de las áreas de producción, desarrollo y empleo de municipios y provincias para apoyar la estrategia de las oficinas de empleo, crear y gestionar unidades de empleo, identificar proyectos productivos y fortalecer la dimensión de género, entre otros.

Una característica de la intervención del CEA ha sido la participación de los actores

involucrados en la atención de los problemas de empleo. Ejemplos de esta participación fueron las reuniones de sensibilización en materia de empleo con intendentes y actores sociales, reuniones de expertos en formalizar unidades económicas informales, talleres de gestión y jornadas técnicas, y constitución o fortalecimiento de espacios de concertación a nivel microrregional. La asistencia en terreno se hizo presente en todas las etapas de la aplicación de las políticas; esto es, al momento de tomar decisiones se ayudó a definir las herramientas pertinentes, y se colaboró con la elaboración de los proyectos que se definían. Así vieron la luz entramados productivos y acuerdos territoriales, y propuestas e innovaciones en diseños curriculares de formación profesional en regiones donde no se habían instrumentado con anterioridad.

### ARTICULACIÓN

También han sido relevantes los aportes del CEA a los espacios de concertación entre los gobiernos provinciales, municipales y nacional. Si bien los resultados variaron de caso en caso, siempre se logró abrir espacios de diálogo y cooperación. El éxito de la labor estuvo supeditado en algunos casos a la voluntad política o a personas particulares. No obstante, la práctica del intercambio y la articulación funda las

**El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios** a través de programas de capacitación ha sido otro de los aportes del CEA. En total se capacitó a 934 personas (453 mujeres y 481 hombres) de unos 300 municipios, principalmente en temas de planificación estratégica y desarrollo productivo y empleo.

También se realizaron 12 intercambios regionales y provinciales al nivel de oficinas de empleo municipales, con la participación de 565 personas (55 del MTEySS y 510 de los municipios). Estos intercambios se realizaron en todas las regiones del país.



bases para acuerdos futuros, oportunidades de cooperación y sinergias virtuosas en los territorios, y abre la posibilidad de lograr compromisos eficaces para el diálogo social.

En la búsqueda permanente de articulación entre actores y políticas destaca el trabajo realizado con cuatro gobiernos provinciales: Chaco, Tucumán, San Juan y Salta.

### Encuentros regionales

Se llevaron a cabo encuentros regionales en la provincia de Buenos Aires sobre políticas activas de empleo y desarrollo productivo; en Cuyo, sobre políticas activas de empleo y desarrollo productivo; en la región Centro, sobre políticas activas de empleo y jóvenes; en el NOA, sobre políticas activas de empleo, y en el NEA, sobre desarrollo rural y empleo. Fueron objetivos de estos encuentros:

- » Promover la reflexión sobre el rol de los actores locales, públicos y privados, en el desarrollo económico territorial y productivo y la gestión de políticas activas para atender los problemas de empleo, especialmente de las poblaciones más vulnerables, como los jóvenes.
- » Facilitar el intercambio activo de experiencias y de las lecciones aprendidas al nivel municipal sobre la ejecución de políticas activas de empleo en cada región.
- » Conocer y fortalecer el rol de los actores económicos y sociales y del diálogo social en las regiones, para construir una institucionalidad local al servicio de las políticas activas de empleo.

Participaron en estas reuniones 3888 personas, entre los cuales se encontraban 235 intendentes. Los demás fueron representantes de municipios (1125), gobiernos provinciales (550), del propio MTEySS (810) y otros (1168 entre emprendedores, representantes de organizaciones no gubernamentales y universidades). Durante los eventos se reflexionó sobre la aplicación y transferencia al territorio de los conceptos y herramientas de la promoción del empleo y el desarrollo territorial. También se consideró el rol de los actores en el desarrollo y la promoción del empleo. Despertó mucho interés y necesidad de profundización la atención a las poblaciones vulnerables. Cabe destacar también el intercambio sobre el rol de los actores, la articulación entre los diferentes niveles del Estado y la importancia del fortalecimiento institucional de los “otros actores del desarrollo” y el diálogo social. La concertación y el diálogo para la articulación de las políticas activas de empleo en el territorio fue un tema ampliamente debatido. Los temas que trataron estos encuentros fueron: sensibilización e información (25 eventos); planificación y organización (21 eventos); concertación de actores (10 eventos); desarrollo empresarial y promoción de la producción (10 eventos), y formación profesional (cuatro eventos).

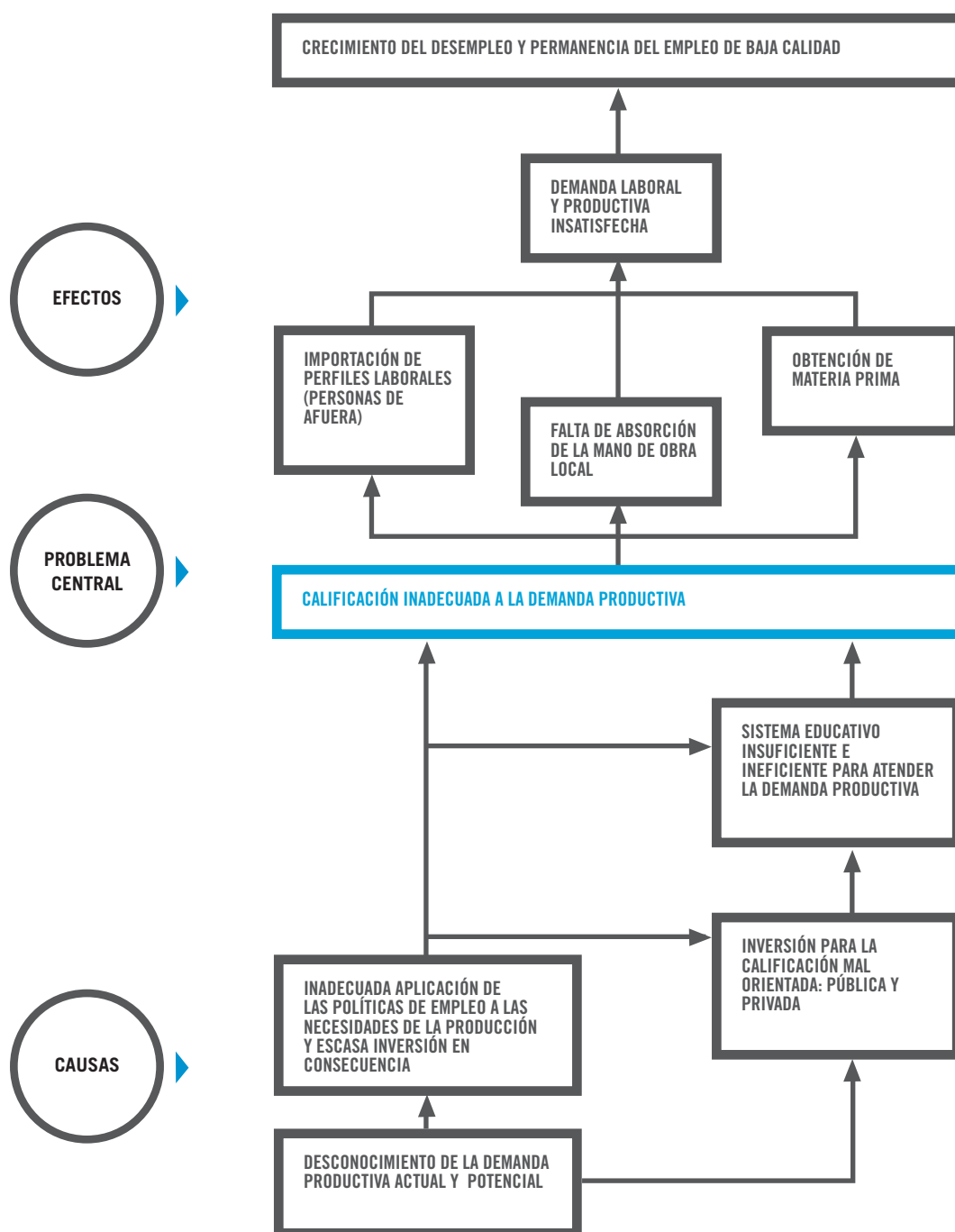
**Salta y Chaco:** en estas provincias se ha avanzado con mesas de concertación para la promoción del empleo. Las mesas son coordinadas por las secretarías de empleo de los gobiernos provinciales y las GECAL respectivas. El CEA ha brindado asistencia técnica para el funcionamiento de las mesas; también, para definir las orientaciones básicas para la planificación estratégica de los dos gobiernos. En Chaco, además, se elaboró una base de datos con información sobre los programas y proyectos públicos de promoción del empleo en ejecución.

**San Juan:** se apoyó la articulación de la promoción productiva del gobierno de la provincia y

los programas de empleo que ejecuta la GECAL provincial. Además se apoyó a los promotores de ambas instituciones para asegurar una integración permanente de esfuerzos. Se elaboró y se dio asistencia a la ejecución del Programa de Fortalecimiento del Empleo y la Producción Local: San Juan en el Bicentenario.

**Tucumán:** se asistió técnicamente a la Subsecretaría de Empleo, responsable provincial de la promoción de empleo, en la ejecución articulada de acciones conjuntas con la GECAL de la provincia. Además, se apoyó la puesta en marcha de una diplomatura para el desarrollo territorial con énfasis en el empleo.

Esquema III.1. Chaco: Trabajo de reflexión conjunta. Árbol de problemas



## MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE TRABAJO

En relación con la formación profesional, el aporte se circunscribió mayormente a proyectos en el marco de los acuerdos territoriales y de los entramados productivos, y a talleres de formación profesional. Sin embargo, en Córdoba se elaboró un sistema integrado de formación profesional. La propuesta es un modelo de gestión que redefine los circuitos, especifica los procedimientos y establece los roles de los actores. La propuesta fue elaborada y presentada a la DNOyFP de la Secretaría de Empleo, que la consideró sostenible. Si bien por cuestiones ajenas a la GECAL y a la DNOyFP el proyecto no se ha puesto en práctica hasta la fecha, el equipo de políticas activas de la GECAL capitalizó el diagnóstico realizado e implementó cambios en la gestión que mejoran la articulación de las intervenciones con los referentes de los programas a nivel central y privilegian la perspectiva regional en la implementación.

En consonancia con lo anterior, se colaboró en la elaboración de diseños curriculares innovadores para lograr la pertinencia de la oferta a la demanda del territorio, y se dio asistencia para la firma de convenios con universidades y para ampliar la oferta de cursos de formación profesional en los territorios. Estos convenios buscaron contribuir a la calidad del empleo y de la formación profesional mediante el fortalecimiento de los esquemas locales de prestaciones. Habitualmente se identificaron cursos de formación profesional pertinentes a cada territorio, y se trabajó articuladamente entre el MTEySS, las universidades, los ministerios de educación y las oficinas de empleo.

En la región del NOA, el CEA asistió e implementó diplomaturas en desarrollo económico territorial con énfasis en el empleo, y difundió este enfoque entre docentes universitarios y universidades locales.

Probablemente, el aporte del CEA haya sido más numeroso en la elaboración de guías, manuales y material de sistematización y referencia. Estos trabajos tuvieron como objetivo apoyar las políticas del MTEySS y sistematizar la información y los aprendizajes. Entre el material hay producciones teóricas y conceptuales, diagnósticos, sistematizaciones de experiencias y herramientas de aplicación. Parte de este material ha sido elaborado exclusivamente por consultores de la región; otra parte, con cooperación de expertos locales o de equipos del programa de otras regiones.

La medición de los efectos del CEA debería hacerse con una perspectiva de continuidad. El AREA sentó las bases a partir de las cuales el CEA profundizó, amplió e incluso reacomodó su intervención. Los cambios en la estructura y modalidad de trabajo del CEA y del MTEySS tuvieron ventajas y desventajas. En esta etapa, la labor se concentró y tuvo incidencia principalmente en algunas direcciones intermedias, las GECAL y las instituciones municipales. Si bien no fue posible acompañar la propuesta de rediseño organizacional del MTEySS, como se tenía previsto, sí se pudo seguir de cerca la realidad territorial de las instituciones, donde en última instancia la estrategia adquiere incidencia real. El CEA hizo un gran esfuerzo por agregar un valor: el de la autosostenibilidad, que instala, genera y fortalece capacidades y activos.

### Estudios para el diseño e implementación de políticas activas

- » **Las políticas activas de empleo en Argentina de 2003 a 2010.** Releva todas las acciones del Estado en esta área, sus destinatarios, su alcance y su impacto.
- » **Situación del empleo rural en el NOA.** Ha permitido un mejor y mayor conocimiento sobre la situación de los trabajadores rurales en esta región del país; conocer las condiciones de trabajo de los trabajadores rurales del NOA, y formular recomendaciones para identificar políticas y programas a favor de los trabajadores rurales del NOA.
- » **Estudio de casos en Santiago del Estero.** Su objetivo es conocer y comprender las características del trabajo rural de temporada y formular recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas, programas y proyectos que mejoren la calidad del empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores rurales migrantes tanto en su lugar de origen como de destino. También apunta a la promoción del empleo de las familias rurales desde una perspectiva de desarrollo local. Este trabajo se está utilizando como soporte para definir medidas que mejoren las condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes.
- » **La cadena del maíz en el NEA.** Este trabajo analiza la cadena productiva del maíz en Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, y enfatiza el rol y las características de la producción de pequeña escala. También ha permitido la elaboración de un conjunto de recomendaciones orientadas a la definición de políticas o programas para fortalecer la cadena productiva del maíz, especialmente a pequeña escala, por su aporte a la generación de empleo y a la seguridad alimentaria de la población.
- » **Mejora de la competitividad de la pequeña empresa textil y de confecciones del Gran Córdoba y el Gran Rosario.** El propósito de este estudio es definir mecanismos que mejoren la calidad del empleo en la pequeña empresa textil y de confecciones de los conglomerados urbanos mencionados.
- » **Cadena de valor en la economía informal/social en el sistema de ferias francas. El caso de Tucumán.** El propósito de este trabajo es analizar el sistema de ferias, con segmentación de la feria franca, y del encadenamiento productivo de los pequeños productores de la economía informal de carácter social, determinando la utilización de los factores económicos, en especial la generación de autoempleo y empleo relacionado. También se propone indagar sobre el esquema legal de esta actividad de alta informalidad, incluida la tenencia de la tierra, para definir mecanismos que la formalicen, y elaborar recomendaciones que permitan la definición de políticas o programas orientados a fortalecer el sistema de ferias y a los feriantes, por su aporte a la generación de empleo y a la seguridad alimentaria de la población.
- » **Estudio de casos sobre experiencias exitosas en materia de mejora del empleo en 14 municipios y dos provincias.** Se trata de experiencias orientadas a atender los problemas de empleo locales y provinciales en las que los municipios han desempeñado un rol de importancia. Del conjunto de casos que se presentan, seis corresponden a experiencias directas de intervención municipal a favor del desarrollo productivo con énfasis en el empleo; cuatro son experiencias de adecuada prestación de servicios de empleo y mejora de la empleabilidad, con un claro sentido social, y dos son experiencias de ejecución del PJMyMT. Se presentan también dos casos de gobiernos provinciales de articulación con el MTEySS e involucramiento activo de los municipios en la ejecución de políticas y programas de empleo.

## 2. LAS LIMITACIONES

En esta etapa, tanto los objetivos del MTEySS como los del CEA estuvieron orientados a consolidar en los tres niveles del Estado la política de empleo y el sistema institucional que la sustenta. Se ha optado coherentemente por estrategias operativas y actividades adecuadas a este objetivo, tanto en la focalización territorial, la elección de los ejes de intervención, como la

metodología. No obstante, no existe una consistencia completa entre las líneas de acción que plantean las diferentes instancias de la Secretaría de Empleo. Esto ha ido en detrimento del trabajo burocrático y práctico, algunas veces duplicado, de las GECAL.

La debilidad institucional, la ausencia de capacidades técnicas específicas y la falta de coordinación intergubernamental y con los



agentes sociales restringieron en algunos territorios la óptima aplicación de las políticas. Es preciso continuar fomentando la capacidad institucional de los actores locales, públicos y privados, en pos de un enfoque integrado de los programas y la política, que genere sinergias y aumente el impacto, la relevancia y la calidad de su implementación. La sistematización de las experiencias y su difusión entre los actores intervinientes y los interesados podría producir un efecto multiplicador en los territorios si se identifican y emulan las mejores prácticas.

Si bien el MTEySS tiene estrategias para abordar poblaciones específicas —el PJMyMT es un ejemplo a gran escala— la articulación y los espacios de diálogo con ministerios nacio-

nales y provinciales, que operan en los mismos territorios y tienen estrategias para poblaciones similares, siguen siendo en buena medida producto del voluntarismo y de algunos individuos, más que una acción institucional. En pos del fortalecimiento institucional del Estado en todos sus niveles de gobierno se deberían institucionalizar estas iniciativas, considerando especialmente que la construcción de capital social e institucional es uno de los ejes de una política de desarrollo con empleo decente, y que estos procesos son a largo plazo.

En lo que respecta a las GECAL, la formación se ha orientado a mejorar los procesos de decisión estratégica al consolidar los sistemas de información, y a mejorar las articulaciones

internas a partir de un trabajo en equipo y una comunicación más fuertes. No obstante, hubo dificultades funcionales y estructurales que pueden haber limitado el impacto de este tipo de actividades en términos de aprendizaje y transferencia de contenidos al ámbito laboral. Entre las fragilidades funcionales se encuentra la dificultad de generar tiempos y espacios adecuados para la reflexión, tanto en los municipios como en las GECAL. Entre las deficiencias estructurales, destacan la alta rotación de los equipos técnicos, las limitaciones en la formación previa de algunos miembros de estos equipos, que no les permite aprovechar los contenidos propuestos, y la inercia y la organización burocrática, característica de los organismos públicos, que limita las transferencias de competencias y contenidos al ámbito municipal o de las GECAL. Es recomendable incluir estos espacios de transferencia y reflexión en las agendas de las instituciones.

El CEA ha acompañado el rol de las GECAL en el MTEySS, y por ello ha habido más posibilidades para participar de las estrategias operativas que de la definición de las políticas a nivel central. Esto es relevante si se considera la tensión constante entre la lógica territorial, demandada por la ejecución, y la tendencia institucional a organizar la intervención por programas. No obstante, sería deseable que las GECAL pudieran tener una mayor participación en la definición de políticas. En este sentido, se evalúan positivamente los esfuerzos por generar espacios de construcción colectiva entre los niveles centrales del MTEySS y las GECAL. Si bien estos procesos no pueden por sí mismos compensar algunas de las reformas estructura-

les necesarias, aportan a la generación de una cultura organizacional basada en la cooperación, el intercambio de información y la planificación estratégica.

Por otro lado, la implantación de una estrategia territorial requiere de tiempo, recursos y pericia técnica. Estos tres elementos han obstaculizado en muchos casos las intervenciones. En el caso del tiempo, las presiones por resultados de corto plazo conspiran para que prospere una construcción de mayor profundidad. Ha sido difícil sostener la participación de los actores; en la mayoría de los casos, los espacios de concertación no se han sostenido en el tiempo. En relación con los recursos económicos y humanos, las limitaciones de los municipios son importantes. Pueden mencionarse entre otros los escasos saberes de los equipos técnicos y la dificultad para asignar personal con dedicación exclusiva. En cuanto a las competencias de los actores y a la cultura organizacional, se requieren agentes que puedan articular saberes, relaciones personales e instituciones para tomar decisiones y gestionar los proyectos. Este tipo de perfiles es escaso, tanto en los municipios como en las reparticiones del Estado, e incluso en el ámbito privado.

Algo similar puede decirse de los gobiernos provinciales. Coordinar esfuerzos y trabajar cooperativamente ha sido difícil. Esto se debe tanto a temas estratégicos, de lógica política, como a problemas operativos. En la mayoría de los estados provinciales las áreas de promoción del empleo no están adecuadamente definidas, y cuando lo están, no cuentan con recursos económicos y humanos, mientras que en otros, son solo replicadores o canalizadores.

Es fundamental diseñar estrategias que puedan dar respuestas a estas limitaciones para así avanzar con políticas para el trabajo decente, y sin soslayar ninguno de sus cuatro componentes: la promoción del empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

### 3. LOS APRENDIZAJES

A continuación se subrayan tres aprendizajes que surgen de la experiencia y de la reflexión sobre el CEA.

1. Se partió de un análisis sistemático de la realidad sobre la que se quería intervenir. Se realizaron diagnósticos de los distintos puntos de partida, de las organizaciones participantes y de las necesidades de la población.
2. El impacto en actores vinculados con la política de empleo se logró mediante el diálogo social y la concertación, permanentes y sistemáticos, orientados al cambio organizacio-

Estos sirvieron para desarrollar sistemas de información descentralizados y realizar estudios. La tipología de oficinas de empleo es un ejemplo de conocimiento producido a partir de ese análisis. Como una continuación del programa AREA, el CEA contribuyó decisivamente a la acumulación de información y conocimiento sobre la política de empleo. Ha demostrado así que, por las características de las organizaciones estatales, estas requieren de contrapartes externas para la producción y acumulación de información y conocimiento sobre las políticas a su cargo.



nal. Los actores perciben al CEA, sus acciones y sus resultados como propios, a la vez que aprecian el apoyo externo recibido. Se establecieron vínculos que encontraron equilibrio entre el reconocimiento a las responsabilidades y competencias de los actores y la independencia técnica del equipo a cargo del proyecto.

A partir de la construcción compartida de cambios en la gestión y organización, se transformaron las culturas institucionales, lo que permite estimar que serán sostenibles.

3. Se contribuyó al desarrollo de capacidades en los tres niveles de gobierno, con un enfoque global, articulado (a la vez que diferenciado) entre cada nivel. Se produjo un conjunto amplio de herramientas para cada

nivel y se realizaron actividades de formación y apoyo a los actores.

Se fortalecieron los actores en los tres niveles de gobierno, así como otros con interés y vocación por asociarse. Argentina cuenta hoy con un conjunto amplio de municipios (en proceso de crecimiento) que han asumido las políticas de empleo como parte de sus responsabilidades, que trabajan con otros actores locales para brindar servicios y que han establecido relaciones de cooperación con otros niveles del Estado.

El desarrollo de capacidades fue resultado de la sinergia entre los siguientes componentes: a) formación de los actores; b) desarrollo e implementación de instrumentos, y c) cambios institucionales que gene-



ran condiciones y estimulan nuevas funciones y prácticas por parte de los distintos actores.

En conclusión, el énfasis de la gestión y el impacto del proyecto se concentraron en el “segundo piso” de la política, referido a la gestión y los sistemas de información, con vínculos intensos y fluidos con los responsables de conducir la política (tercer piso), y con quienes brindan el servicio a la población (el primer piso, los actores locales). El CEA no se concentró ni en la discusión de los objetivos de la política, ni en la acción directa con la población, sino en el papel intermedio (el segundo piso) de la traducción de los objetivos y criterios de la política de empleo en acciones y servicios a las necesidades de la población.

El CEA actuó con un reducido y calificado equipo central y seis equipos técnicos descentralizados, lo que no les quitó cohesión y coherencia con los objetivos, a la vez que posibilitó una vinculación ajustada y cotidiana con los actores locales y provinciales. Se logró gran

eficacia gracias a la capacidad ejecutiva. El programa cubrió todo el país, incluida una diversidad de zonas alejadas y con realidades distintas tanto en las necesidades de la población, como en las capacidades institucionales. La organización de equipos en seis regiones, a la vez coordinadas y con flexibilidad y autonomía para adecuarse a las condiciones locales, hizo posible operar en tal extensión y diversidad territorial.

En la coordinación interna de los equipos y en la externa, con los diversos actores, el trabajo se caracterizó por la participación, la consulta y la concertación. Ese estilo, tanto en el equipo responsable del proyecto como en los regionales, posibilitó vínculos de colaboración, con orientación a los resultados.

Los integrantes del CEA supieron respetar las dinámicas de las instituciones en materia de priorizaciones territoriales y formas organizativas, para hacer sus aportaciones en los sitios y los momentos oportunos. Así, se establecieron vínculos de trabajo que nutrieron el diálogo y propiciaron el enriquecimiento común.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- AMRVC** Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia
- AREA** Programa de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina
- CEA** Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina
- COMCOSUR** Consorcio de Municipios del Conurbano Sur
- COPADE** Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo
- DNOyFP** Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional
- GECAL** Gerencias de empleo y capacitación laboral
- Inadi** Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
- INTA** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- INTI** Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- MTEySS** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- MyPE** Micro y pequeñas empresas
- NEA** Noreste argentino
- NOA** Noroeste argentino
- OIT** Organización Internacional del Trabajo
- PJJHD** Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
- PJMyMT** Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
- PMyMT** Plan Más y Mejor Trabajo
- SCyE** Seguro de Capacitación y Empleo





Este libro se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2011  
en Talleres Trama, Buenos Aires, República Argentina.



