

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social.

Los programas de capacitación y empleo: aporte significativo a una política social descentralizada, integral, intersectorial y local o proyecto difuso de múltiples fracturas - La experiencia de la ciudad de Mar del Plata -

Mg. Bucci Irene

Docente e Investigadora de la Facultad de Psicología – Universidad Nacional de Mar del Plata
irenebucci@hotmail.com

Mg. Bucci Laura

Docente e Investigadora de Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social - UNMdP
buccilaura@hotmail.com

Fundamentación

Los cambios producidos en el escenario socio-político y económico argentino en los últimos 20 años que nos legaran – entre otros conflictos -, la reconversión de la estructura productiva y el problema del empleo asociado a la deficitaria e inequitativa distribución del ingreso, pone de manifiesto la intensidad y gravedad del fenómeno de la pobreza y exclusión. Un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones que no respeta límites geográficos precisos, aunque en términos cuantitativos, afecte significativamente a los grandes centros urbanos.

Si bien a partir del año 2003 la situación del país y toda la región latinoamericana, ha mostrado importantes signos de recuperación económica con la consiguiente disminución de pobreza e indigencia, aún persisten profundas inequidades dado que no se ha revertido la tendencia a la informalidad en los mercados de trabajo, especialmente en aquellos sectores de mayor descalificación y por ello, se han cristalizado la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones, falta de acceso a la seguridad social y una lábil vinculación de los sectores vulnerables con los andamiajes institucionales, que favorecen el ejercicio de la condición ciudadana.

Los fenómenos de pobreza y exclusión aún persisten y en tanto el primero refiere, según Sojo, en su dimensión cuantitativa a “las privaciones derivadas de la insuficiencia de ingresos o de acceso a la satisfacción de necesidades básicas”, la

exclusión ha incorporado la idea de multidimensionalidad en su definición, haciendo más rico, entendible y operacionalizable el concepto al plantear - al menos - cuatro características que facilitan la comprensión de lo social, a saber: ...“la primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano... La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones formales e informales.... La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de distintos grupos afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta... es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de los derechos humanos básicos” (Perry, 2000, en Repetto, 2009: 4).

En concordancia con la explicitado, constituye un desafío para los estados enfrentar las dimensiones que dificultan el acceso al bienestar de un importante segmento de la población y, prevenir, reducir y tratar el “riesgo social” entendido éste como las “... recurrencias empíricas en la que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social, ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo de vida, nivel educativo, clase social, sexo, etc.). (Repetto, Filgueira, 2006:10), a través de políticas sociales en tanto éstas refieren a “... la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios e ingresos. (Marshall, en Repetto, 2009: 6).

Desafío significativo, considerando las mutaciones que ha atravesado el estado en su función de asignador de recursos públicos y el actual proceso de reconversión por el que aún transita, en un marco de institucionalidad debilitada, gobernabilidad problemática y capacidades limitadas..

Ante la necesidad de atender a las situaciones y poblaciones en riesgo social pero ampliando la perspectiva, Repetto evalúa que la protección social engloba hoy un conjunto de aspectos críticos que trascienden la pobreza, están todavía dispersos y – a menudo – invisibilizados en el debate, tales como: capital humano, riesgos individuales

y colectivos, reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades, vínculo entre lo económico y lo social, etc. y cuyo abordaje debe hacerse enfatizando la perspectiva de los derechos. El autor sostiene que hace falta trabajar la multidimensionalidad aún cuando advierte que cuanto más extenso y complejo sea el conjunto de intervenciones sociales, más difícil será avanzar en coordinaciones pro-integralidad, porque éstas, además de tener que sortear el peso de los actores que conforman dichos campos, deberán contar con coaliciones de un fuerte interés en lo social, que tengan además aparatos técnico-burocráticos con capacidad y voluntad para adoptar comportamientos flexibles y estar en condiciones de incorporar nuevas cuestiones que hacen a lo estatal.

Roberto Nogueira refiere, abonando la idea de un nuevo modelo de intervención, que el estado "... ha llegado a la caducidad de las proyecciones lineales y los cálculos estratégicos basados en la persistencia de los parámetros básicos "... sus políticas no pueden más sostenerse en apuestas en base a evidencias limitadas. Los problemas actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales.... Por esta razón, las políticas deberán movilizar la intervención de un número mayor de actores, adoptando formatos más complejos, múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos..." (Nogueira, 2008: 5)

Hace falta aumentar la calidad de las políticas públicas y su capacidad anticipatoria, adaptativa e innovadora, incorporando integralidad, agregación y compatibilización de la visión de corto y largo plazo, potenciando sinergias e impactos convergentes a través de abordajes que superen lo individual/familiar y trasciendan al ámbito territorial en el que viven los grupos, porque es en cada territorio, donde existe una combinación de variables únicas, lo que le otorga singularidad como espacio estratégico para el desarrollo.(Madoery, 2008: 35).

En el territorio se puede ensayar un planeamiento de nuevo cuño orientado a visiones, estrategias y acuerdos sostenibles en el tiempo, a través de modelos institucionales acordes a las necesidades colectivas, que aspire a una mayor consistencia entre fines, objetivos, actividades y recursos.

Pero para esto se requiere la presencia de un estado relacional que cuente con recursos analíticos, información rigurosa, capacidades prospectivas, poder de

convocatoria y además propenda a respuestas/productos de consistencia, medida ésta a partir de dos dimensiones: **a.-** coherencia en el sentido de orientaciones compartidas, contribuciones a fines explicitados e integración de estrategias y **b.-** coordinación, observable en la disminución de las excesivas diferenciaciones de competencias, superación de la fragmentación del accionar estatal y la supremacía de perspectivas corporativas en el diseño y/o implementación de acciones.

Desafíos que demanda – al menos – la puesta en marcha de dispositivos y herramientas que instalen como modelo de trabajo en la gestión de lo social, la descentralización, la integralidad e intersectorialidad.

El desafío del estado:

Descentralización - Integralidad - Intersectorialidad

Durante las dos últimas décadas y a partir de lógicas que han enfatizado, desde la necesidad de ahorro del gasto hasta la adopción de acciones acordes a las realidades regionales y locales - comprometiendo a la comunidad en la participación y el control-, se ha avanzado en los procesos de modernización y descentralización del estado para la ejecución de políticas que atemperen el riesgo social y reduzcan las desigualdades.

La descentralización significa considerar – observando las reglas formales e informales de la institucionalidad social – la capacidad de decisión y distribución de autoridad en distintos niveles, jurisdicciones y escala territorial, como así también el reconocimiento de las nuevas y mayores complejidades de gestión en razón de los tipos de relaciones intergubernamentales que se derivan y los propios límites del estado para afrontar problemas que demandan posiciones/medidas e intervenciones comunes, transversales e intersectoriales, en sentido vertical y horizontal.

Cuando los problemas son de carácter transversal, como en el caso de la temática social, se hace necesario operar a partir de una praxis que favorezca la incorporación de temas, enfoques, problemas y objetivos comunes, aportar capacidad de acción a las organizaciones, etc. Cuestiones todas ellas que nos conducen a la intersectorialidad, esto es: la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales (Repetto, op.cit.),

Los programas sociales en la Argentina - Características -

“Los problemas sociales en la Argentina de fines de la primera década del siglo XXI son diversos pero se concentran en cuatro: **I.** la pobreza estructural que representa al 10% de la población que no cubre las necesidades mínimas nutricionales, de servicios básicos o de vivienda; **II.** La precarización laboral que refiere al 40% del sector informal de la economía (trabajo no registrado o cuentapropistas) que se encuentra en situación vulnerable; **III.** la desigualdad que ha transformado a la Argentina de un país bien parejo (en la década del '70 la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 7 a 1) a un país con fuertes contrastes y la sensación para muchas personas de la “ñata contra el vidrio” (la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre se fue a 44 a 1 en el año 2001 y hoy es de 31 a 1) y, **IV.** por último, la inclusión del sector que está claramente peor que el resto y que son los 900 mil jóvenes que no estudian ni trabajan” (Arroyo; 2009:2).

En esta etapa poscrisis la Argentina invierte, excluyendo salud, educación y seguridad social 25.000 millones de pesos, cifra que constituye un aumento sustancial respecto a lo ejecutado hasta el 2003 y que por ello ha logrado mejorar los indicadores sociales pero no ha podido aún generar cambios en la estructura social.

Para este autor la política social en Argentina se desarrolla sobre la base de cinco ejes de trabajo.

1.- **Asistencial**, apunta a la cobertura de una /as necesidad/es. La inversión en este tipo de programas es de 2.000 millones de pesos.

2.- **Promocional**: se estructuran sobre la base de la transferencia de renta directa - en la mayoría de los casos condicionada-, se trata de programas activos donde el que recibe debe hacer algo en contraprestación, con ellos se apunta a: capitalizar a vastos sectores de la población, mejorar el capital social (salud, educación) y dinamizar la economía local. En este eje se inscriben programas como la Asignación Universal por Hijo, pensiones no contributivas, becas y el residual de planes sociales (PEC, Barrios, etc.) La Argentina invierte en este tipo de programas 20.000 millones de pesos, de los cuales 10.000 corresponden a la Asignación Universal.

3.- **Alimentario** Este eje de mucha inversión durante la crisis, apunta hoy a fortalecer la comensalidad familiar apostando fuertemente a la elección de la dieta por parte de los/as beneficiarios/as, de allí el reemplazo de los comedores, bolsa de alimentos, etc., por tickests, tarjetas bancarias, etc. Su principal problema – en épocas de inflación – es el

deterioro del beneficio por la desactualización del monto. La asignación monetaria a este tipo de programas es de 1.500 millones de pesos.

4.- Productivo. En este eje se inscriben los programas de economía social, de empleo, de capacitación laboral, incentivo a las empresas, microcréditos, etc. Apuntan a mejorar las condiciones de trabajo y/o empleabilidad de la población económicamente activa. Constituyen una herramienta fundamental para disminuir la informalidad laboral y la vulnerabilidad social que en la Argentina afecta hoy a casi 4.000.000 de personas, considerando el cuentapropismo pre-existente, los jóvenes, mayores de 40 años, población descalificada, etc. Si bien desde el 2006 se avanza sobre este eje, en la actualidad estos programas sólo llegan a unas 200.000 personas, con una inversión total de 1.000 millones de pesos.

5.- Sectorial Se trata de programas dirigidos a determinados grupos etarios (jóvenes, tercera edad). o poblaciones con perfiles muy definidos (discapacidad, mujeres víctimas de violencia, etc.). El monto de la inversión es de aproximadamente 500 millones de pesos.

En cada uno de estos ejes la dimensión territorial está poco considerada y por ello hay escaso desarrollo de programas que se diseñen considerando especialmente la problemática local, peor aún, los programas de desarrollo local que podrían coadyuvar a mejorar las condiciones de esta población planteando perfiles productivos/laborales que incluyan – en distintas instancias – a la población más calificada y la menos calificada, son casi inexistentes porque no hay unidades encargadas de la formulación y ejecución que consideren la solución integral de problemas.

Respecto al nivel local, lo que se observa es la implementación de cuatro tipos de programas (Arroyo 71: 2009) :

1.- Los relacionados con lo alimentario: distribución de alimentos – a menudo recibidos desde el nivel nacional o provincial y, generación de una cadena local de producción/comercialización y distribución a los sectores pobres/indigentes.

2.- Los vinculados al eje socio-económico, a nivel de microemprendimientos, donde suele considerarse más la necesidad de generar ingresos propios y promover capacidades que la sustentabilidad con concordancia con el perfil productivo de la ciudad y región.

3.- Los vinculados al eje de capacitación, donde se trabaja en el fortalecimiento de

instituciones y organizaciones para promover redes y vincular a la gente del lugar. Se trata de capacitaciones – muy a menudo – en oficios que sirven para la inserción en el circuito local.

4.- Los vinculados a los programas de empleo: asociados – por lo general - a los programas nacionales, corresponde al gobierno local en estos casos ejecutar la contraparte, hecho que a menudo se vive no exento de tensiones, dadas las exigencias que se plantean.

General Pueyrredon – Perfil socio-productivo-laboral

“Según los datos preliminares del Censo 2010, el Partido de General Pueyrredon (cuya ciudad cabecera es Mar del Plata) agrupa a 308.570 hogares y 614.350 habitantes, con una importante presencia de personas menores de 20 años - 29%- y una distribución por sexo que favorece a las mujeres, con el 52,2%.

Demográficamente, existe un índice de dependencia del 35%, ya que, por cada diez personas en edad laboral activa, hay poco menos de cuatro individuos que por su edad son considerados laboralmente inactivos –menores de 14 años y mayores de 65-.

En su crecimiento demográfico ha habido una fuerte influencia de la población migrante de origen extranjero y en las últimas décadas se ha constituido en un importante polo de atracción migratoria también para la población del sudeste de la Provincia de Buenos Aires y habitantes provenientes de otras regiones del país (Información recopilada en base al informe semestral sobre el comportamiento del mercado de trabajo en el Partido del “Grupo de Estudios del Trabajo” – Facultado de Ciencias Económicas y Sociales – UNMdP)).

La dinámica poblacional de los parajes rurales evidencia modificaciones con la afluencia de migrantes bolivianos que, desde fines de los '80, trabajan y viven en el cinturón frutihortícola.

Según el estudio de la referencia el perfil educativo de la población adulta en el Partido se diferencia del total de la Provincia de Buenos Aires, debido a que en la ciudad se encuentren porcentajes relativamente elevados de población con altos niveles de instrucción. El 52% de la población mayor de 24 años tiene un nivel de instrucción que alcanza como mínimo los estudios secundarios completos, mientras que el 29% ha transitado por la universidad o por estudios terciarios.

No obstante la valoración de estos datos, cuando se procede a su desagregación por radio censal se observan los altos niveles de desigualdad que exhibe Mar del Plata, dado que en los barrios que componen el cinturón oeste (norte-centro-sur) los niveles de alfabetización bajan, oscilando entre el 48 (zona Sur-Sur) y 62% (Noroeste y fuera del ejido urbano en la misma dirección) los adultos mayores de 18 años que no superan el nivel primario completo (2010- Departamento de Información Estratégica MGP).

Respecto a la composición de la población ocupada, el Partido tiene una estructura productiva basada fuertemente en los servicios, alcanzando en algunos períodos el 50 % del total de ocupados.

El comercio es el segundo sector en términos de volumen de empleo con promedio levemente superior al 20 % del total de ocupados.

La industria, es la tercera generadora de puestos de trabajo en Mar del Plata y presenta una evolución coincidente con el ciclo económico.

La rama hotelera y de restaurantes se caracteriza por una fuerte estacionalidad, vinculada a los flujos turísticos que le permite alcanzar una participación cercana al 10 % de la población ocupada en épocas estivales.

El estudio sobre la situación laboral de población del Partido da cuenta que “...si bien durante los años posteriores a la devaluación, el mercado de trabajo, ha experimentado una evolución auspiciosa, el empleo no registrado aparece como una patología grave y persistente, que se mantiene en niveles elevados a pesar de los avances que ha habido en este sentido... por lo cual en el segundo trimestre de 2010 el 36% de los trabajadores asalariados del aglomerado no se encontraban debidamente inscripto ante los registros de la seguridad social.

El desempleo en la ciudad también refleja el impacto de la recuperación económica, exhibiendo un rápido descenso que lo ubica en un nivel de un dígito hacia fines del año 2010 ya que en el cuarto trimestre, el Partido registró una tasa de desocupación del 8.7% (EPH-INDEC), este valor indica una baja con respecto a la desocupación registrada en los años 2008 y 2009 a pesar de los altibajos que se produjeron en los dos trimestres anteriores del 2010 producto de los efectos de la crisis internacional. La subocupación fue del 10 % en el mismo trimestre y se observa también una baja con respecto a los años 2008 y 2009 infiriéndose que hubo un incremento de declaraciones con personas trabajando en blanco.

EMPLEO Y DESEMPLEO.
 Año 2010.

Mar del Plata-Batán AÑO 2010	Análisis trimestral			
	1er. Trim	2do. Trim	3er. Trim	4to. Trim
Tasa de actividad	48.5	47.4	46.4	49.2
Tasa de empleo	44.4	43.5	42.7	44.9
Tasa de desocupación	8.5	8.3	8.0	8.7
Tasa de subocupación	11.0	13.0	10.2	10.0
demandante	9.2	9.8	7.3	5.4
no demandante	1.8	3.2	2.9	4.6

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

La aplicación de los programas de capacitación/inserción/laboral y autoempleo en el territorio

Sobre la base del eje productivo, se desarrollan en Mar del Plata y resto del Partido los programas de capacitación/inserción laboral/autoempleo.

Martín Nogueira considera a los programas de capacitación/empleo un parte integrantes de la política social y construye una tipología de programas sociales utilizando dimensiones que tienen que ver con la naturaleza de las tareas y la interacción de los destinatarios, entendida la primer dimensión - naturaleza de las tareas- como el grado de determinación o indeterminación de la tecnología que se requiere para alcanzar el impacto deseado y, la interacción como la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, con adaptaciones en las metodologías de programación, seguimiento y evaluación” (2008:82), por esos los programas de capacitación/empleo y de inserción en la economía social (microemprendimientos) tienen una caracterización y desafíos de producción diferentes, dado que se destacan por:

1.- Capacitación/empleo: su homogeneidad, asegurada a través de la categorización de la población, los requisitos de elegibilidad y estandarización de las prestaciones. En estos programas se postula que la prestación generará el impacto deseado sobre la situación y por ello la ejecución responde a una programación elaborada centralmente, con un elevado detalle técnico y administrativo. Las competencias del operador están claramente delimitadas y por ello no se puede modificar la prestación ni prestar consideración a situaciones ajenas a las ya definidas. Se trata de programas particularmente sensibles al contexto técnico de operación (Scott y Mayer: 1994, en

Nogueira. Pag. 85). El seguimiento se basa en evidencia objetiva y en coeficientes e indicadores cuantitativos que determinan eficiencia y cumplimiento de criterios de elegibilidad. Por estas razones la evaluación está básicamente hecha sobre datos duros y el componente territorial tiene escasa incidencia porque justamente están estandarizados.

En Mar del Plata sobre este eje se implementan programas tales como:

1.1.- “Jóvenes con Mas y Mejor Trabajo”, una iniciativa del gobierno central ejecutada a través de la Red de Oficinas de Empleo de todo el país que apunta a la atención de las demandas de formación y calificación para la inserción en el mundo del el trabajo de las/los jóvenes de entre 18 y 24 años que no hayan terminado sus estudios primarios/secundarios. Prevé el pago de una beca de \$450.- para aquellos que durante el período que permanezcan en él exhiban certificación de asistencia a establecimientos escolares y/o de formación profesional, incluye un acompañamiento para la terminalidad educativa a través del Programa Fines (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) del Ministerio de Educación de la Nación y, del COA (Centro de Orientación y Apoyo), y promueve la oferta de formación profesional, prácticas calificantes y prácticas de Inserción laboral, estas dos últimas con participación directa de las cámaras empresariales y gremios.

El Ministerio de Educación de la Nación y de la Provincia son responsables del pago de docentes y tutores.

En la ciudad el programa comenzó a funcionar en el año 2008 y lleva hasta la fecha (mayo 2011) 3031 beneficiarios, alcanzando durante el año 2010 a 1247 jóvenes, el 64% de ellos que continuaron su educación primaria/secundaria, en tanto el resto optó por la formación profesional.

Cuando se consulta a los referentes de la Oficina de Empleo sobre el seguimiento y eventual inserción laboral de aquellos que ya han dejado el programa la respuesta es negativa, el seguimiento se efectúa en tanto los beneficiarios se hallan bajo programa y consiste en una presentación de los interesados a la oficina de empleo cada dos meses, donde se lo entrevista para saber si continúa sus estudios, cuáles son las dificultades a las que se enfrenta en su actividad escolar, etc., no existen los recursos materiales/humanos para el desarrollo del seguimiento ex.post , razón por la cual no hay evaluación de objetivos ni medición de impacto. La Oficina de Empleo municipal da

cuenta (en su informe anual) que en las prácticas calificantes implementadas a través del Programa, realizadas con 12 empresas sólo participaron 41 jóvenes.

Respecto al grado de cobertura entre esta población destinataria, más que una respuesta a las necesidades locales, su número anual responde a las metas que estipula para cada agencia de empleo local, el Ministerio de Trabajo de la Nación. Al no llevarse registros de beneficiarios desagregados por zonas, se desconoce si el programa llega más a los barrios (cinturón oeste) que muestran menores índices de alfabetización en jóvenes y adultos o, está siendo aprovechado por los jóvenes que tienen más acceso a la información institucional, por barrios con gran presencia de establecimientos escolares, aquellos que viven en territorios donde el tejido institucional/organizacional es más denso y se despliegan mejores estrategias para la convocatoria, donde hay mucha actividad de actores políticos y sociales, etc.

Dado que el debate sobre la centralidad de los programas de promoción de capital humano no ha logrado todavía persuadir sobre la importancia de combinar las políticas de crecimiento económico con inclusión social, ni existen aparatos técnico-burocráticos diseñados para adoptar comportamientos pro-integralidad con fuerte interés en lo social, la idea de la posible articulación de un programa como el “Jóvenes” con programas activos de fortalecimiento laboral, sanitario, ciudadano es lábil, más aún persiste la excesiva diferenciación de competencias y por ello la articulación se circunscribe básicamente a otros programas sociales vigentes en el Municipio, sobre todo a aquellos vinculados a la asistencia como el programa alimentario municipal (provisión de un bolsón de alimentos mensual), entrega de pasajes, materiales de construcción o gestión de documentos. Se trata, en todos los casos, de demandas gestionadas institucionalmente para situaciones concretas de alta vulnerabilidad. El trabajo con otras áreas y acceso a demás servicios/beneficios depende más de la disposición y trabajo de los efectores territoriales que de un proyecto instituido y consensuado política y técnicamente. A manera de ejemplo vale consignar que todavía la salud pública municipal/provincial espera la presencia de un programa preventivo/asistencial que tenga como población meta a los/as adolescentes, programa que coadyuvaría – en tanto se planteara como eje concordante y vincular - a la inclusión iniciada con la vuelta a la escolaridad del “Jóvenes”, desde el punto de vista de la salud y tratamiento de patologías físicas y psicológicas habituales en esa población tales

como: enfermedades de transmisión sexual, adicciones, trastornos alimentarios, problemas de violencia, etc.

Finalmente, la uniformidad del programa y la centralidad con que se maneja la información local hace que el aprovechamiento de las redes territoriales de generación empleo funcionen disociadas ya que en espacios de promoción productivo-social, como cámaras empresariales o la agencia de desarrollo territorial no se visualiza al *Jóvenes por más y mejor trabajo* como una herramienta para la formación de población calificada laboralmente, sino como un dispositivo de contención social.

Por ello el eje vincular transversal con la sociedad civil y el mercado, no da cuenta— más allá de la tarea de algunas asociaciones vecinales de fomento utilizadas por el estado como soporte físico para instrumentar servicios-, de acciones sostenidas en torno a la convocatoria, acompañamiento y difusión del programa.

1.2 Seguro de Capacitación y Empleo: de condición cerrada, está orientado a los ex beneficiarios de programas como el Jefas/ Jefes de Hogar Desocupados, PEC, Desocupados de la Pesca, etc. Su ingreso no reconoce límite de edad, se trata de un conjunto de servicios y capacitaciones, por dos años, tiempo durante el cual los beneficiarios perciben una asignación mensual, a cambio de su calificación o recalificación laboral en formación profesional.

Durante el año 2010 hubo en el Partido 1786 beneficiarios. De acuerdo a datos informados por directores de establecimientos de Formación Profesional, en ese mismo período se registró un incremento del 80 % en la matrícula de los cursos implementados, pudiéndose inferir que este aumento obedeció a la obligatoriedad de contraprestación de los Programas Sociales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Jóvenes, SCE).

Además de los establecimientos de formación profesional que trabajan en este sistema, hay oferta educativa de cursos convenidos entre el Ministerio de Trabajo y Cámaras o Sectores empresariales: CASIA, Textil, UOCRA, UTHGRA, SUTERYH, ATAM, SMATA, entre otras

Respecto a la oferta de los establecimientos de formación profesional en relación a las necesidades laborales locales puede decirse que, aún con ciertas adecuaciones, en el ámbito municipal se observa un modelo de capacitación estandarizado que favorece lúbilmente la rápida inserción en el mercado de trabajo. De la información recabada

puede inferirse que aún con una tendencia dispar, la mayoría de los centros de formación optan por aquellas capacitaciones más fáciles de instrumentar en sus instituciones (Operador de PC, Diseño de Página Web, Reparación de PC, Manipulación de alimentos, Cocinero) porque las primeras experiencias innovadoras exhibieron las dificultades de implementación típicas de un modelo de gestión fragmentado, y ello desanimó a los propios efectores para seguir avanzando en esa dirección.

A manera de ejemplo de lo que detalláramos en la primera parte del trabajo en torno a “...tener que sortear el peso de los actores que conforman campos donde lo habitual es el tratamiento segmentado, sectorial y lineal.... Vale el ejemplo de los cursos para mucama, recepcionista y conserje de hotel y oficios tales como acompañantes para ancianos, terapéuticos, etc. donde se debía incorporar mobiliario y material didáctico diferente al habitual (planchas, lavarropas, material de limpieza, sillas de ruedas, camillas, etc.) para lo cual el Ministerio de Trabajo de la Nación (GECAL) remitió las consiguientes partidas para la compra de insumos pero que, ingresado a la Contaduría Municipal, por problemas referidos a la atipicidad del gasto, falta de partidas estandarizadas para proceder a la solicitud de compra y la propia opinión de los funcionarios municipales en torno a las dificultades ante el Tribunal de Cuentas y demás requisitorias administrativas y legales, la aprobación del gasto se demoró más de un año, período en el cual los cursos ya habían finalizado.

Si bien los establecimientos de formación profesional del ámbito provincial muestran otra dinámica de funcionamiento a partir de la Resolución 4090 que aprobó por convenio la articulación entre la Dirección General de Educación y el Ministerio de Trabajo de la Nación (a través de la GECAL) para proceder a una oferta de capacitación más cercana a las necesidades regionales y locales, todavía la orientación de capacitación sigue soslayando algunos rubros importantes localmente, y con ello la inclusión de conocimientos tecnológicos en la producción como los asociados a la logística, de importante requerimiento en la actividad fabril (pesca, metalmecánica, transporte) que, además tienen la particularidad de abarcar los requerimientos laborales de la población más y menos formada de la PEA, variable central en consideración a la hora de pensar políticas/acciones/procesos que favorecen la cohesión social.

1.3 “Programas Sectoriales o Territoriales”, oferta dirigida a beneficiarios del

“Jóvenes, SCE y demás programas de transferencias monetarias condicionadas, se trata de un modelo de formación profesional basada en normas de competencia laboral”, esto es: capacitaciones y educación en escuelas de formación profesional para la inserción laboral en el ámbito local, operativamente responden a las necesidades manifiestas de una cámara productiva de reconocimiento oficial, que presenta formalmente la demanda para iniciar la tramitación ante el Ministerio de Trabajo, quien aprobará la iniciativa y asignará los fondos para el desarrollo de las capacitaciones específicas.

Si bien la iniciativa responde más cercanamente a las necesidades de desarrollo local al aspirar a incorporar conocimiento y tecnología y vincular las políticas activas de empleo con la dimensión territorial productiva, este tipo de programas son escasos y están más sujetos a las demandas sectoriales de los actores económicos con poder institucionalizado para viabilizar la gestión político-administrativa, que al aprovechamiento de los recursos del territorio para favorecer una mayor densidad del entramado productivo. En Mar del Plata durante el año 2010 se han aprobado 10 proyectos de capacitación en oficios de inserción en la actividad mecánica, pesquera y textil, algunos de ellos aún no han sido aprobados por el Ministerio. La demora en la gestión (entre seis meses y año y medio) da cuenta de las dificultades que tiene el estado en flexibilizar los dispositivos técnico-administrativos y financieros cuando se trata de propuestas puntuales, no estereotipadas que requieren evaluaciones particularizadas que ponen en juego lo productivo, lo territorial y una estrategia de crecimiento.

Podría inferirse además, que aún siendo éstos los proyectos más cercanos a las denominadas políticas activas de inserción laboral, están más sujetos a los vaivenes fiscales y voluntad del funcionario de turno (sea local o nacional) que aquellos programas masivos de cobertura nacional (Jóvenes...).

Presentan además una dificultad adicional, si la cámara que deberá hacer la demanda puntual no está reconocida en el Ministerio de Trabajo, la propuesta no es viable y debe encausarse a través de otro modelo denominado “territorial”, donde el patrocinante es el estado municipal, un actor que con su intermediación hace aumentar los trámites burocrático-administrativos, dado que los fondos del proyecto puntual ingresan al municipio e inician un largo trámite administrativo-contable.

Para el caso de los proyectos territoriales el circuito de gestión dura

aproximadamente un año. En el 2010 fueron aprobados tres proyectos para la ciudad de Mar del Plata.

Los programas “sectoriales” y “territoriales” (más allá de los obstáculos técnico/administrativos explicitados), apuntan a un grado de intersectorialidad e integralidad mayor, su desafío es avanzar sobre una planificación asociada para la construcción y fortalecimiento de tramas productivas y cadenas de valor que mejoren la empleabilidad, en términos de cantidad y calidad, pero para ello, no alcanza con una docena de proyectos dispersos por año, con propuestas específicas más cercanas al poder e influencia de algunos sectores y gremios ante el estado, que en un modelo de desarrollo.

2.- Orientación al trabajo independiente - fortalecimiento de la economía social, construcción de nuevas capacidades o remisión de obstáculos para su expansión: se destacan por su individualización y personalización de los destinatarios, realidad social, cultural, por su distribución selectiva de prestaciones, selección de participantes y discrecionalidad importante del operador. Se trata de “programas blandos” de baja formalización, gobernados por convenciones y conocimientos profesionales. Suscitan controversias en contextos técnicos escasamente cristalizados.

Constituyen un camino a profundizar teniendo en cuenta que, en la Argentina el trabajo informal alcanza a cerca del 40% de la PEA y, en el caso concreto de Mar del Plata (según las últimas mediciones) al 36 %, lo que nos estaría dando un número de entre 100.000 y 110.000 personas aproximadamente, de los cuales un porcentaje importante de jóvenes, personas mayores de 45 años y mujeres tienen dificultades para su inserción en el mercado laboral formal.

La Argentina de la crisis avanzó sobre este tipo de programas, más como una manera de intentar ocupar a un vasto sector de la población que de darle sustentabilidad en un espacio real de la economía. En la poscrisis esta tendencia sigue sin poder revertirse significativamente. En Mar del Plata los principales ejemplos de esta política se concentran en el apoyo a microemprendimientos, con programas tales como:

2.1 “Banco de la Buena Fe” (administrado por una ONGs creada al abrigo de la Unión del Comercio, la Industria y la Producción – UCIP y la ONG “Sol de Mayo”), nace en el año 2002 como un componente del programa Manos a la Obra del Ministerio de

Desarrollo Social de la Nación, se implementa a través organizaciones (ONGs) locales quienes se encargan de formar un equipo promotor cuya tarea es capacitar y acompañar a los emprendedores en la formulación de sus proyectos, verificar su sustentabilidad y la solidez de los grupos. Otorga créditos por grupos de cinco personas (hombres y mujeres no familiares) que presentan un proyecto productivo o sustentable. La garantía es solidaria, todos son responsables de los pagos de los demás. El préstamo es devuelto semanalmente. Se trata de microcréditos que van de \$750 (el primero) a \$4000, donde los montos aumentan en la medida que se cancela el anterior. Se paga en 25 cuotas (\$30 cuota del crédito inicial, que además en ese único caso es sin interés)

En Mar del Plata, desde su aparición en el año 2003 la entidad que ejecuta el programa desde sus inicios (UCIP) se ha expandido a trece (13) barrios y otorgado 1510 créditos a 550 personas/familias. Básicamente, y sin considerar las condiciones del entorno, el porcentaje de créditos se divide en un 40% en actividades productivas (básicamente textiles), 40% comercio/reventa (indumentaria, accesorios) y 20% en servicios. Durante el año 2010 se otorgaron 377 créditos por un monto de \$ 351.000.

Sol de Mayo la otra entidad que administra el banquito desde el año 2007 tiene base en siete barrios y ha otorgado, bajo la misma modalidad aproximadamente unos 200 créditos en el 2010.

Si bien este programa se basa en la educación popular, propicia la acción solidaria y trabaja con la gente en sus barrios, no logra trascender la praxis cotidiana transformando al modelo de educación de P. Freire más en un modus repetitivo que en verdadera práctica empoderamiento y libertad. La experiencia local muestra una cada vez más aislada acción en relación a las políticas sociales locales, por ello está lejos de constituir un ejemplo de integralidad e intersectorialidad. En sus inicios el Municipio formaba parte del equipo promotor del Banquito, pero hace algunos años se retiró de ese espacio, no quedando siquiera una agenda de trabajo para co-gestionar posibles acciones/programas de asistencia o promoción específicos entre sus beneficiarios quienes justamente, por su condición de pobreza y vulnerabilidad, son los potenciales destinatarios de muchos de ellos. Tampoco desde los servicios sociales de los barrios (salvo donde existe una buena vinculación personal de los efectores territoriales) se lo visualiza como recurso a utilizar para la promoción de esa población.

Cuando se observa el modelo de gestión, la cifra total de beneficiarios, el tipo

de actividad a que se orientan (reventa o confección de ropa/accesorios), grado de conocimiento de la opinión pública, se concluye que se trata de un programa de bajo impacto que no ha logrado romper el modelo instituido, porque ha decidido operar cada vez más al margen de los aparatos técnico-burocráticos del estado y funciona como una unidad de gestión autónoma, en tanto la posible solución no es el aislamiento sino la implementación de un reagrupamiento administrativo de las unidades encargadas de formular y ejecutar políticas sociales que incorporen la multidimensionalidad e integralidad en el ámbito de aplicación del territorio.

Párrafo aparte merece Sol de Mayo, la ONG gerenciadora de parte del banquito que, por su mayor acercamiento al gobierno provincial y nacional utiliza más flexiblemente la oferta programática de ambas jurisdicciones gubernamentales, sin – no obstante – romper este modelo de operatoria insular.

2.2 “Línea” programa municipal que apunta al fortalecimiento y acompañamiento de iniciativas de la economía social (en marcha o en proceso de iniciación), a través de tres líneas de acción. 1.- de capacitación y apoyo técnico, 2.- de financiamiento, 3.- de comercialización y promoción. Esta programa ha asistido durante el período 2010/2011 a 167 microemprendedores/as (textil: 86, servicios: 31, bijouterie/accesorios: 15, etc.) Originalmente fue concebido como asignador de pequeños subsidios, pero el número exiguo de beneficiarios que lograron recibir montos de dinero de entre \$2000 y \$3500 no superó los 90 microemprendimientos y ello desalentó la presentación la inmensa mayoría. Durante el año 2010 modificó su operatoria ampliando las actividades con el propósito de asegurar una mayor asistencia. No obstante y más allá de los objetivos explicitados cuando se observa el tipo de productos que son asistidos/financiados es sencillo inferir que el programa no promueve ni direcciona a los microemprendedores hacia actividades sustentables y en concordancia con los posibles nichos laborales demandados por algunos sectores productivos (pesca, servicios vinculados a la industria turística, frutihorticultura, etc.), en lugar de poner en “línea” a las iniciativas con perfil productivo local, se conforma con acompañar/asistir las propuestas que se acercan.

2.3 “Argentina Trabaja” Programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que propicia la creación de cooperativas de trabajo formadas por entre 12 y 60 personas dedicadas a la construcción de infraestructura comunitaria, obra pública y servicios en los barrios de los integrantes, apunta a un doble impacto positivo: por un

lado, crea nuevos puestos de trabajo genuino que privilegian la participación colectiva por sobre la individual, dinamizando la economía local, ya que cada trabajador recibe un ingreso de \$1200 (de bolsillo- \$1700 bruto) y por otro, mejora los espacios comunitarios incidiendo directamente sobre la vida cotidiana de vecinas y vecinos.

Destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se implementa desde los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En el Partido, donde el programa funciona desde hace aproximadamente dos años, hay más de 60 cooperativas de trabajo que nuclean a unas 1200 personas. La asignación de cooperativas por zonas/barrios fue dual, una parte se hizo respetando algunos parámetros de selección fijados en el diseño del programa, pero en su mayoría fue producto de la lucha y posterior consenso con los movimientos territoriales locales (piqueteros), agrupaciones políticas y asociaciones vecinales de fomento.

Las cooperativas de trabajo recibieron en sus orígenes capacitaciones operativas en construcción para desarrollar actividades en sus respectivos barrios, sobre la base de los objetivos de diseño, en la ciudad se operacionalizan tres programas “Techo + Trabajo”, “Agua + Trabajo”, “PRIS” (obra pública en los barrios), y un cuarto vinculado a actividades textiles que tiene a las cooperativas del movimiento piquetero como principales destinatarias.

El gobierno nacional ha dispuesto recientemente (marzo/abril 2011) trece líneas de subsidios que permitan a estas cooperativas salir del esquema de trabajo remunerado por el estado para empezar a desarrollar actividades en el mercado, pero la demanda de continuidad hacen inferir que aún no pueden salir del diseño estatal planteado originalmente, ya que el régimen legal bajo el que funcionan no es lo suficientemente flexible para participar en licitaciones como proveedores del estado o realizar trabajos en el ámbito privado y, además muy pocas han utilizado estos años para el desarrollo de mayores destrezas operativas, racionalidad en la organización del trabajo al interior, evaluación/seguimiento del cumplimiento individual, puesta en valor desde el punto de vista de la producción externa, análisis de costo/producción con vistas a una eventual competitividad en el ámbito privado, etc.

La distribución de cupos entre los movimientos y asignación de trabajos en los barrios no significa – en este caso - trabajo articulado ni planificación asociada, justamente por ello la remoción de obstáculos entre la población que ha integrado las cooperativas se observa lábil, más allá de algunas exitosas experiencias, que han coincidido con espacios territoriales de importante densidad institucional/organizacional, donde también exhiben resultados positivos otro tipo de programas sociales.

Si debe consignar como indicador positivo, la inscripción de los beneficiarios al sistema de monotributo social, incorporación que habilita su acceso a la previsión social (aporte jubilatorio) y al sistema de salud de las obras sociales, salto significativo en el ejercicio efectivo de una ciudadanía inclusiva.

Conclusiones

La actual década constituye un momento propicio para avanzar y profundizar sobre otros modelos de acción que fortalezcan la tendencia al desarrollo de políticas universales, masificación de instrumentos asociados al mercado de trabajo formal e informal, importancia del desarrollo productivo, el empleo, la promoción de lo local, etc., políticas que además aumenten “... su capacidad anticipatoria, adaptativa e innovadora, incorporando integralidad, agregación y compatibilización de la visión de corto y largo plazo “ (Nogueira, 2008: 5).

La descripción de los programas que hiciéramos muestra experiencias de búsqueda de soluciones a la problemática de la desocupación/informalidad laboral, que además de tener impactos cuantitativos poco relevantes conciben lábilmente, una convergencia entre el desarrollo territorial, el crecimiento económico, la estructura social y las dimensiones que hoy deben considerarse para la protección social. Es más, no existe manera de poner en marcha programas en sintonía con las necesidades/potencialidades de desarrollo local porque no hay, al momento proyecto consensuado y sostenible que aspire a dinamizar y poner en valor tramas productivas de desarrollo endógeno.

La integralidad esperada demanda algunas condiciones básicas que aún no están presentes en el escenario. En primer término, la existencia de un diagnóstico local de contexto que permita conocer el perfil de desarrollo posible para así generar

programas de empleo en concordancia con éste y/o promover adaptaciones flexibles en aquellos que se ejecutan en el ámbito local, pero que fueron diseñados desde otras jurisdicciones.

Estas políticas flexibles, integrales y con capacidad de anticipación necesariamente requieren unidades de gestión que funcionen en sintonía con estas condiciones y por tal puedan atender la heterogeneidad, la contingencia, la transversalidad. Unidades que coadyuven a una mejor calidad institucional, construyan comunidades de sentido, establezcan alianzas, creen y transformen recursos y abran canales que agreguen valor.

Unidades producto de una transformación del actual modelo institucional, funcionando a partir de ejes como: legitimado liderazgo político objetivos precisos, solidez técnica y nueva cultura organizacional.

Unidades de gestión que den sustento a un modelo de estado relacional proclive a constituir alianzas con las organizaciones de la sociedad y el sector privado para la planificación estratégica y asociada a corto y mediano plazo.

Por eso, más allá de los intentos y compromisos que desde algunos sectores se ensayan para mejorar la calidad y cobertura con esta nueva generación de programas sociales vinculados al empleo/autoempleo (en este trabajo se ha hecho mención de alguno de esos intentos), en tanto no se den ciertos pre-requisitos, producto de otra concepción filosófico/política, la integralidad/transversalidad seguirá siendo una experiencia puntual, incompleta, desarticulada y de muy difícil sostenimiento.

Porque, no existe ni es posible entender la integralidad/transversalidad si no se la pondera en relación al grado de coherencia y consistencia con la “integralidad sistémica general del país”.

Paras ponerlo en palabras simples, no habrá política social pro-integralidad exitosa si no hay proyecto de país inclusivo que no incorpore sistémicamente los dispositivos de política económica que le den sustento a largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

Arroyo, Daniel (2009) “*Políticas sociales - Ideas para un debate necesario*”, La Crujia Ediciones. Buenos Aires

Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernandez, P. (2008) “*Innovación Local en América Latina*”; CIDE, Mexico DF.

CEPAL (2007) “*Cohesión Social – Inclusión y sentido de pertenencia en America Latina y el Caribe*”; Santiago de Chile - Chile

Garcia Delgado, Daniel (2006) “*La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales*” Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires.

Lanari Estela (Directora) (2011) *Tamaño y estructura de la población marplatense* Grupo de Estudios del Trabajo, Fac. Ciencias Económicas y Sociales – UNMdP-, Mar del Plata.

Martínez Nogueira, Roberto (2010) “*La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*”, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011) *Informe General de la Oficina de Empleo del Partido de General Pueyrredon*. Mar del Plata

Repetto, Fabián (2009) “*El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social*”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (coords.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, Prometeo/UNGS.

Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006) “*La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes*”, Ed. Mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Secretaría de la Producción - Departamento de Información Estratégica- MGP- Datos estadísticos. Mar del Plata, año 2008.

Entrevistas

- Subcoordinador de la Oficina de Empleo - Delegación Mar del Plata-, Lic. Mariano Arbelo.
- Jefe del Departamento de Información Estratégica – MGP-, Lic. Marcelo Alvarez