

# ¿Cuál es el rol de los Gobiernos Municipales en las políticas públicas de empleo y capacitación?.

Clara Moroni.

Cita:

Clara Moroni (2021). *¿Cuál es el rol de los Gobiernos Municipales en las políticas públicas de empleo y capacitación?. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/551>

## **¿Cuál es el rol de los Gobiernos Municipales en las políticas públicas de empleo y capacitación?**

Autora: Clara Moroni – Estudiante Licenciatura Sociología, IDAES-UNSAM

Eje 5 | MESA 146 |

### **Resumen**

Los problemas públicos del Siglo XXI, cada vez más heterogéneos, imponen el desafío de combinar políticas públicas generales (nacionales y/o provinciales) con otras municipales, que puedan atender a la especificidad tanto de la zona como de la población. Esto implica, a su vez, pensar nuevas formas de estatidad de los Gobiernos locales, más participativas, proactivas y con mayor decisión, pero en un contexto de presupuesto limitado como suelen tener los municipios.

La compleja situación del empleo en Argentina (que incluye el desempleo, la informalidad, la precariedad del empleo formal, etc.) sumada a la grave crisis económica provocada por la pandemia COVID 19, es un claro ejemplo de cómo no alcanza solamente con políticas nacionales para resolver algunos problemas. Ahora bien, ¿cómo pueden los municipios, con sus presupuestos y competencias, implementar políticas para fomentar el crecimiento del empleo digno?

En ese contexto se introduce este trabajo exploratorio sobre la política municipal “Escuela de Emprendedores” que llevó adelante en 2020 la Secretaría de Trabajo, Empleo y Economía Social de Hurlingham, con el objetivo no sólo de sistematizar la experiencia, sino también de contribuir al debate sobre qué Estado municipal necesitamos en el Siglo XXI.

### **1. La informalidad y el autoempleo: contexto de surgimiento del sector**

Los procesos modernizadores del capitalismo (que en la región tuvieron lugar hacia mediados del siglo XX), al no lograr incluir a toda la clase trabajadora en sus nuevas formas de producción, generaron sectores de la población que continuaron con formas de producción de carácter tradicional, a los márgenes del sistema, o bien quedaron por fuera del sector moderno y tuvieron que autogenerarse formas de subsistencia. Si bien las mismas se incluyen en una gama heterogénea de actividades laborales y de producción (desde vendedores ambulantes en transportes públicos a pequeños

emprendimientos de producción), comparten las características de generar poco valor agregado en comparación a las formas típicas modernas del sistema capitalista, y de no estar regularizadas bajo los esquemas formales de seguridad social (principalmente aportar al régimen jubilatorio).

Hacia fines del siglo XX el proceso de globalización intensificó a nivel mundial las cualidades expulsivas del sistema, deterioró las relaciones laborales y como consecuencia generó un aumento cuantitativo de este sector ocupacional. En este contexto histórico Argentina no fue la excepción: desde la década de 1970, con la implementación del modelo neoliberal, creció la masa de *trabajadores sin trabajo* (o con actividades de subsistencia). Y si bien en el país este sector ocupacional era menor en tamaño comparado con el resto de la región - en función de una temprana industrialización con mayor capacidad de absorber a la fuerza de trabajo- dadas las sucesivas crisis económicas fue adquiriendo mayor volumen.

Este sector de trabajadores, que forma parte de la economía y de la estructura del mercado laboral argentino, adquiere distintas nominaciones según los marcos teóricos o las miradas conceptuales que se utilicen. Dado que este debate excede el eje del trabajo, se puede resumir en que hoy en día hay dos grandes ejes para analizar al sector: la economía informal y la economía social y/o popular.

En el año 2002, en la 90.ª reunión de la OIT, se propuso el término de *economía informal* para dar cuenta del fenómeno social que había crecido no sólo en los debates académicos<sup>1</sup> sino también en términos cuantitativos a nivel mundial. Para el organismo internacional ya no se trataba de un sector productivo específico o de una manera de contratar trabajadores, sino que la informalidad, ligada a la elevada vulnerabilidad, la falta de seguridad laboral, la desregulación y la baja productividad, caracterizaba a un heterogéneo grupo de trabajadores y empresas, tanto urbanas como rurales (OIT, 2002). Desde esta mirada, la economía informal puede definirse como el “déficit de trabajo decente<sup>2</sup>”(OIT, 2002:4), más allá de la unidad productiva o la regulación del contrato laboral. Esta definición abarca tanto a los trabajadores que forman parte del

---

<sup>1</sup> Desde la década de 1970 existieron grandes debates en torno a la informalidad, principalmente si era un sector de la economía o una forma de relación laboral específica, algunos de los principales exponentes del debate fueron Tokman, quien acuñó la idea de sector informal, y Portes, quien planteaba la idea de relaciones laborales informales. El término economía informal se postuló, también, para unificar ambas posturas.

<sup>2</sup> Para la OIT el trabajo decente es aquel que cumple “los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social”. Dado que el trabajo como relación social es clave en la perspectiva de la OIT, este concepto se vincula, a su vez, con fines más amplios como finalizar con la pobreza o consolidar las formas de gobierno democráticas (Levaggi, 2004).

sector informal, como aquellos que se encuentran en relaciones laborales informales, no reguladas, independientemente de si pertenecen o no al sector informal. Por último, es importante destacar que en la Recomendación 204 (2015) de dicho organismo, donde se ratifica el concepto, también se establece que las actividades ligadas a la venta o producción de bienes y/o servicios ilícitos quedan excluidas de esta categoría (Salazar-Xirinachs, Chacaltana, 2018:20). Para este trabajo, dado que en particular analizamos a quienes se generan sus propios trabajos, aquellos trabajadores empleados informalmente (o sea sin estar sujeto a las regulaciones laborales del país) no se consideran para el universo de estudio.

El Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), espacio académico del cual forman parte docentes e investigadores de diferentes universidades nacionales y a su vez es parte de la Red Universitaria de Economía Social Solidaria (RUESS)<sup>3</sup>, publicó en 2020 el Manifiesto internacional por una economía solidaria (texto elaborado por académicos de distintos países) donde se indica que la economía popular social y solidaria en América del Sur comprende “actividades del mercado informal con la reciprocidad, la ayuda mutua, el reparto de la producción doméstica y el trabajo reproductivo” (Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria [OPPEPSS], 2020). Si bien reconocen las diferencias que existen entre las experiencias llevadas a cabo en cada continente, también destacan como eje común los nuevos valores que la actividad tiene e impulsa, ligados no sólo a la solidaridad sino también al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

En suma, ya sea pensado como economía informal o economía social y/o popular, el sector de trabajadores que hoy se genera sus propios empleos, no sólo representa un importante porcentaje de la población económicamente activa –el Director Nacional de Economía Social y Desarrollo Local, Pablo Chena, estima que el sector alcanza los 6 millones de trabajadores, aproximadamente el 45% de la PEA (Torres Cabrerros, 2021) sino que tiene ya una estabilidad temporal que pone en debate la posibilidad de salida del sector mediante el empleo formal tradicional, típico del paradigma fordista.

En este sentido, puede verse cómo el problema público en torno al empleo adquiere, con estas ideas, una perspectiva integral donde el trabajo, las formas de producción y

---

<sup>3</sup>La RUESS es una asociación internacional de universidades que poseen actividades, investigaciones y demás acciones ligadas a la Economía Social y Solidaria, y de esa manera aportan a la construcción de otra economía. <https://www.ruess.com.ar/>

la comercialización están íntimamente relacionados con los límites del autoempleo poco calificado: bajo capital y baja productividad, desregulación laboral y toda la situación de vulnerabilidad que esto implica para quienes integran el sector. Si se considera para el análisis la falta de reconocimiento legal como trabajadores, de esta situación se derivan, por ejemplo, la falta de acceso a derechos laborales como aportes jubilatorios y licencias pagas, los inconvenientes para acceder al sistema de créditos bancarios, etc. En este marco, existe una clara apelación al Estado Nacional para que de una respuesta que incluya otorgar derechos, no cambiar de empleo. Es decir, no se trata pensar a estos trabajadores como desempleados o con ocupaciones transitorias, sino de valorizar sus empleos actuales.

A partir de 2003, post crisis neoliberal y con el cambio de gobierno -en línea con un proceso que atravesó la región y algunos denominaron “giro a la izquierda” (Filgueira, 2013)- el problema público en torno al empleo comienza a destacarse con un fuerte impulso estatal, que se visualiza en políticas públicas concretas y con una nueva perspectiva que incorpora a la idea de informalidad la noción de precariedad.

Ahora bien, si los derechos en torno al trabajo (jubilación, seguros por accidentes laborales, licencias pagas, etc) se encuentran en la esfera nacional, dada la necesidad de legislación marco e incluso de dictado de normas nacionales, ¿cuál es el rol de los estados municipales en este problema público? ¿qué políticas públicas pueden desarrollar para el sector?

## **2. La Escuela de Emprendedores: una apuesta municipal al fortalecimiento del autoempleo**

### **2.1. Características socio demográficas de Hurlingham**

El municipio de Hurlingham se encuentra en el llamado segundo cordón del conurbano bonaerense, 2020 el municipio tenía una población proyectada de 193.583 personas, cifra que representó el 1,4% de la población de los 40 municipios de AMBA.

A lo largo del año 2020, en la Secretaría de Trabajo del municipio se presentaron 954 trabajadores en busca de empleo, si bien el número fue considerablemente inferior a años previos, la pandemia lo situó como un año excepcional, donde, según INDEC, hubo una contracción de la población activa, es decir algunas personas desempleadas no buscaron trabajo.

Si se analiza el empleo formal, en el 2do trimestre de 2020 había 14.863 trabajadores asalariados formales y 1.530 empresas.

Dado que la Encuesta Permanente de Hogares no permite el análisis a nivel municipal en el Gran Buenos Aires, y que no hay fuentes de datos disponibles para el autoempleo a nivel municipal, no hay información estadística del sector que se autoemplea en la informalidad. Sin embargo, dado lo transversal del fenómeno, sería esperable que la población de Hurlingham se encontrara en la tendencia general, donde la desocupación está en torno a los 10 puntos, y el auto empleo poco calificado cercano al 20% (INDEC, 2021).

## 2.2. La Escuela de Emprendedores

En febrero de 2020, la Subsecretaría de Fortalecimiento Emprendedor, dependiente de la Secretaría de Economía Social, Secretaría de Trabajo, lanzó la “Escuela de Emprendedores”, una política pública destinada a acompañar a quienes tienen sus propios emprendimientos o querían iniciar uno, ofreciendo capacitaciones que agreguen valor y profesionalización a los proyectos laborales.

Tal como se planteó, la creación del *autoempleo* es una tendencia mundial en un momento histórico donde las formas tradicionales de relación de dependencia formal no logran incluir a toda la población activa. Sin embargo, estas actividades económicas no son una tarea sencilla, y la transformación de las actividades de subsistencia a aquellas que permiten el desarrollo no sólo laboral sino también personal, es muchas veces una meta difícil de alcanzar, sobre todo para los sectores más desfavorecidos socialmente. Según el Dr. en Políticas Públicas, Lucas Ronconi, la salida de la informalidad, de la baja producción y bajas ganancias, se relaciona, entre una multiplicidad de políticas públicas, con la capacitación y los programas destinados al empleo (Ronconi, 2017).

Es decir que no se trata sólo de poseer los recursos materiales para iniciar los proyectos, aunque está claro que los medios de producción son un parte indispensable de cualquier actividad laboral, sino también de saber calcular costos, utilizar redes sociales, poder pensar estrategias y públicos para la venta, y demás acciones que requieren de un aprendizaje. Los espacios para *aprender a emprender* no suelen ser gratuitos y muchos sectores no pueden acceder a ellos. Cabe aclarar que, la capacitación no implica de por sí, la salida de la subsistencia, ya que la situación del sector excede a la individualidad y es parte de un contexto socio económico. No se trata de revictimizar a quienes hay quedado por fuera del empleo formal, y depositar en ellos la responsabilidad de su

situación, sino de poner en valor a la capacitación.

En este contexto la “Escuela de Emprendedores” resulta una apuesta clave para pensar el rol del Municipio y su vinculación por un lado con la comunidad y por otro lado con el Estado Nacional o el Provincial, quienes muchas veces tienen los recursos económicos o materiales para los emprendedores, pero no tienen capacidad de realizar un acompañamiento.

### **2.2.1. Escuela de Emprendedores – Ciclo 2020**

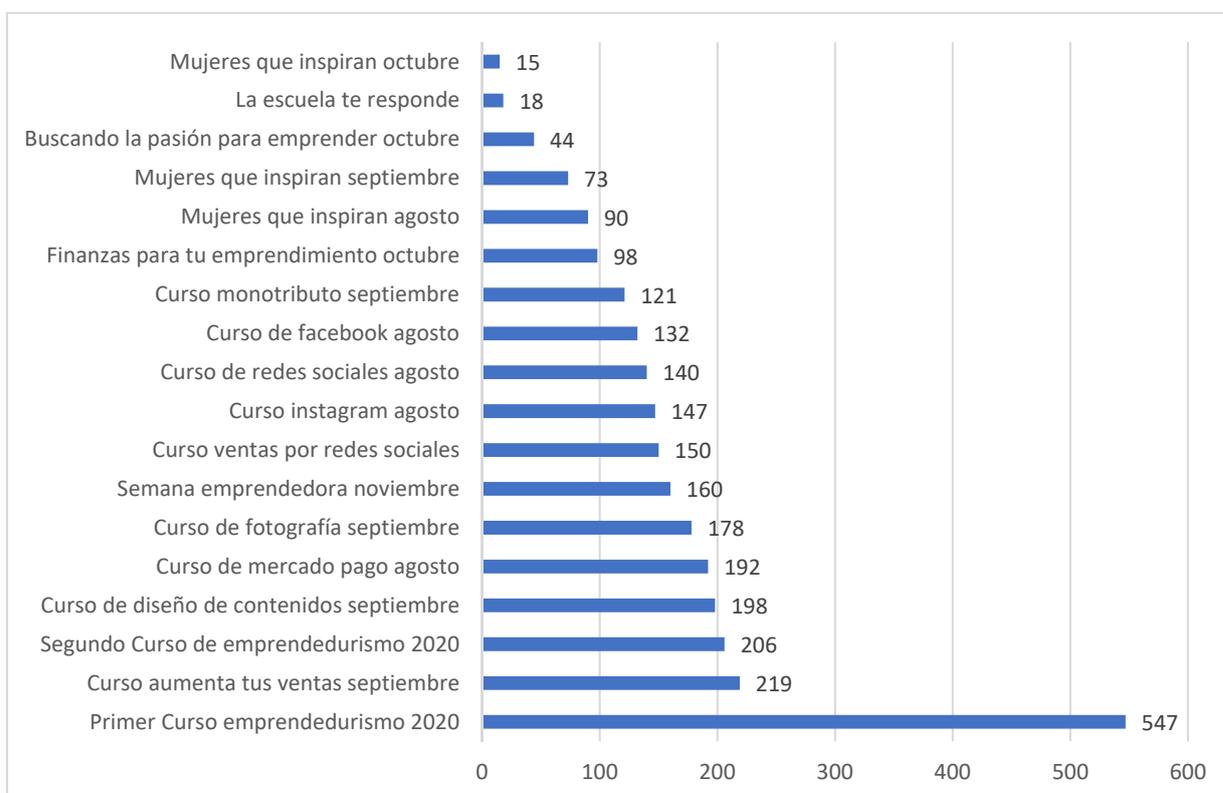
La pandemia generada por el virus COVID 19 modificó los planes de la Escuela de emprendedores, que originalmente iba a ser con dictado presencial. Esta situación, sumada al desconocimiento en general que había de herramientas digitales como Zoom o Google Meet, y a muchas veces la falta de dispositivos en los hogares o los problemas de conectividad, obligaron a cambiar la estrategia para la formación de quienes se habían inscripto.

Las modalidades de cursada en pandemia incluyeron no sólo las plataformas como Zoom o Google Meet, sino también “vivos” de Facebook e Instagram, e incluso se realizó un seguimiento de los participantes y de su experiencia en la Escuela con grupos de Whatsapp. En particular esto resulta interesante porque la capacidad de adaptarse rápidamente no sólo a la pandemia sino también a los destinatarios, saber si poseen o no dispositivos y conexión, y demás situaciones que garantizan la permanencia, fue en parte posible por tratarse de una política pública municipal. No sólo por la cantidad de inscriptos, sino porque las redes que se generan en los municipios, que contemplan no sólo al Estado, sino también a organizaciones políticas y sociales, instituciones como la Iglesia, y las relaciones entre vecinos, habilitan un mayor seguimiento contemplando la especificidad del lugar y sus habitantes.

Respecto a las clases, se dictaron, a lo largo del año, 2 cursos de emprendedurismo (1 en cada semestre) y 16 cursos de temáticas puntuales, abiertos al público. Todos se realizaron de manera virtual, la participación total (computando todos los cursos) fue de 2728 participantes, con una amplia mayoría femenina (95,1%).

Dentro del universo de cursos específicos se destacan “Aumenta tus ventas” (edición septiembre) con 219 participantes, “Diseño de contenidos” (edición septiembre) con 198, “Mercado pago” (edición agosto) con 192 y “Fotografía” (edición septiembre) con

Gráfico N° 7 – Cantidad de participantes por curso



### 2.2.1.1. Cursos de Emprendedurismo

El curso de Emprendedurismo, que tuvo 16 encuentros y se dictó dos veces en el 2020, incorporaba qué implica el autoempleo, cómo se puede mejorar, qué aspectos son importantes a la hora de proyectar, y demás situaciones generales. A la vez se complementaba con los cursos específicos antes mencionados.

En total participaron 753 varones y mujeres. La primera cohorte contó con 12 comisiones, y la segunda con 5. A continuación se analizan algunos rasgos de las y los participantes de estos dos cursos.

#### Principales características socio demográficas de las y los participantes

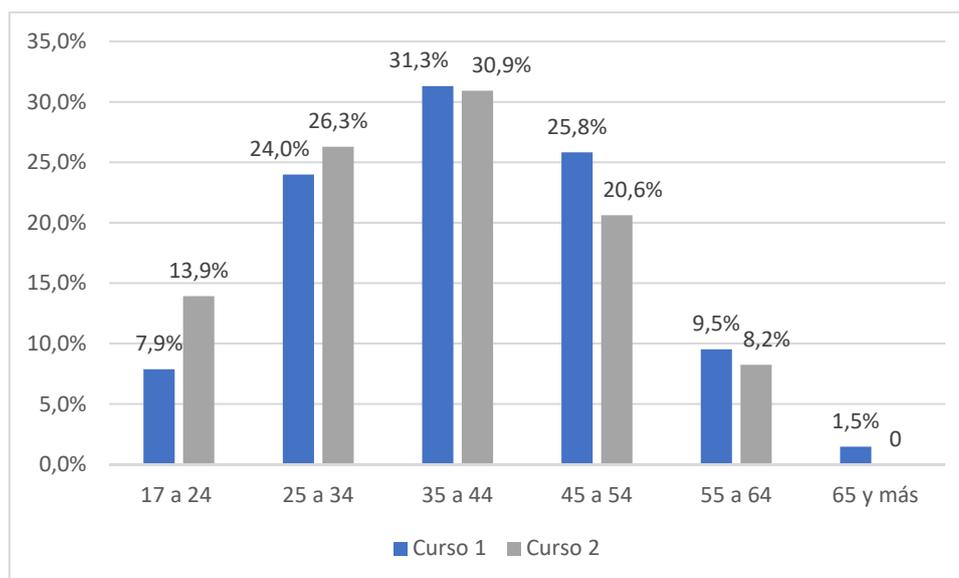
##### Género

En ambos cursos son mayoría las mujeres, aunque se destaca un leve aumento de varones en el 2do curso, donde representaron el 5,8%, mientras que en el 1er curso eran el 4,8%.

## Edad

Si bien en ambos cursos se destaca el segmento etario de 30 a 44 años, en comparación en el primero hay mayor presencia de adultos de +30 mientras que en el segundo hay participantes más jóvenes. Por otro lado, mientras que en el primer curso asistieron algunos participantes de más de 65 años, en la segunda edición no asistió nadie de más de 64 años.

Gráfico N° 8 – Composición por edad de los emprendedores en ambos cursos

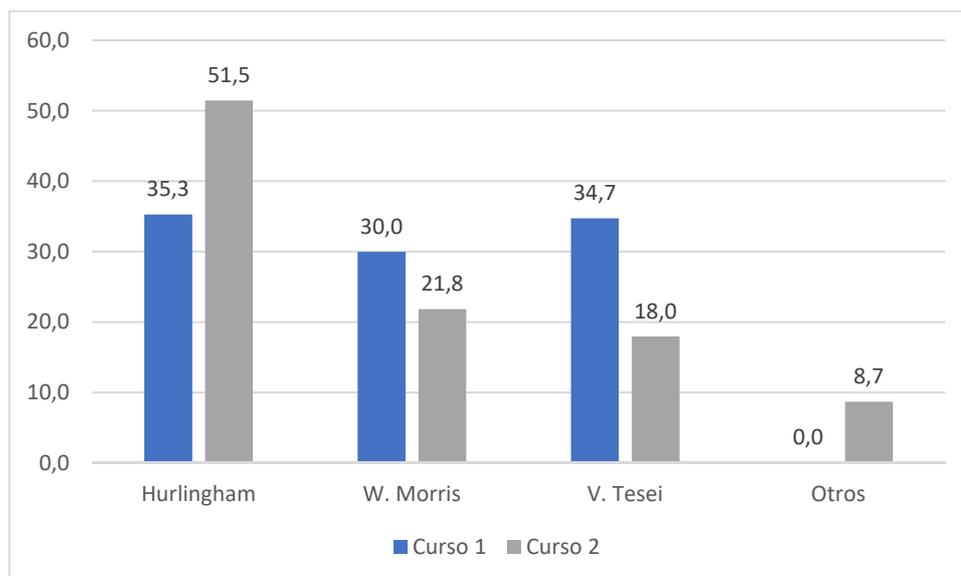


Una hipótesis podría ser que el cambio en la composición etaria (donde en el primer curso los emprendedores tiene en general mayor edad que en el segundo) puede deberse al cambio de modalidad, de presencial a virtual, sobre todo si se analiza que en la segunda cohorte directamente no hay inscriptos que superen los 64 años.

## Localidad

La matrícula del primer curso posee todos emprendedores de Hurlingham, situación esperable dado que el plan era tener clases presenciales, y se divide en partes similares entre Hurlingham (35,3%), W. Morris (30%) y V. Tesei (34,7%). En el 2do curso, con el cambio a la modalidad virtual, se sumaron participantes de otros distritos, que representaron el 8,7% de la matrícula, a la vez que ascendieron las inscripciones de Hurlingham (51,5%) y descendieron las de W. Morris (21,8) y V. Tesei (18%).

Gráfico N° 9 – Composición según localidad



Al igual que con la composición de la edad, es posible que las variaciones en la localidad se deban al cambio de modalidad del dictado de las clases. Si bien se abre la posibilidad de participar desde otros puntos del país, también se dificulta el acceso para aquellos sectores que no tienen buena conexión a internet o no tienen disponibilidad de datos.

#### Emprendimientos previos

Otra de las características relevadas fue la trayectoria laboral en el autoempleo, si era la primera vez que se proponían un emprendimiento y si ya tenían experiencia previa. Del total de inscriptos para el primer curso, el 49,7% tenía un emprendimiento funcionando; en el segundo curso ese valor asciende al 53,9%.

Por otro lado, se consultó sobre las experiencias previas y por qué habían finalizado los emprendimientos. Dentro del grupo de emprendedores que habían tenido experiencia previa (que representan el 29,4% del total) sólo el 7,5% aún continuaba con el emprendimiento. Si se analiza en detalle a aquellos que cerraron el emprendimiento anterior surge que la mayoría lo finalizó por **problemas económicos** – aumento de materia prima o alquiler, servicios y otros gastos relacionados a la producción/venta- (48,3%), luego sigue la **baja de ventas** (29,5%); y por último, otros motivos con menor porcentaje como **cambio de rubro** (12,8%), **problemas personales** (5,4%) y **conseguir empleo en relación de dependencia** (4%).

En síntesis, el universo de participantes de la Escuela de Emprendedores ciclo 2020 se caracterizó por una gran presencia de mujeres, por la participación de personas entre 30 y 40 años, por ser su primera experiencia en el autoempleo, y entre aquellos que

habían ya tenido un emprendimiento no habían logrado continuarlo por problemas económicos ligados a la producción y/o comercialización.

Estas características son también las que representan al sector informal y al de la llamada economía popular. Tal como resume Pablo Chena,

“Vemos que los jóvenes y las mujeres, por la falta de dinámica que está teniendo la creación de empleo formal privado, están encontrando su actividad laboral en esta economía popular. Si lo proyectamos vemos que nos va a quedar una proporción cada vez mayor de la población que va a estar en la economía popular —que es una economía Informal, con baja protección laboral, bajos ingresos, vulnerabilidad— (...)” (Torres Cabreros, 2021)

### **3. Conclusiones**

La compleja situación del empleo en Argentina, agravada por la pandemia, desafía a los Estados a pensar políticas públicas diversas. Lejos quedaron los tiempos donde una gran política macro podía resolver problemas de orden nacional. En particular, el sector del autoempleo poco calificado, que podemos llamar informal o economía social y/o popular, refuerza la complejidad ya que son múltiples las dimensiones de vulnerabilidad social que poseen.

El dictado de leyes y normas que contemplen la especificidad del sector, que potencien la comercialización, que ofrezcan inversión o herramientas, y demás situaciones que permitan superar los límites del sector, se encuentran en la esfera del Estado nacional, ya sea por las competencias o por el presupuesto requerido para las inversiones. Ahora bien, tal como se desarrolló, el Estado municipal puede también tener un rol clave para el sector en por ejemplo la capacitación.

La Escuela de Emprendedores de Hurlingham es una muestra de cómo desde el municipio se pueden generar políticas públicas para el empleo, que puedan articular con otras de orden nacional o provincial, pero sin por eso perder la independencia o la especificidad de cada territorio. Este último punto es particularmente importante y quedó por demás validado en la situación pandémica: las redes establecidas a nivel municipal permiten un conocimiento de la población indispensable para el éxito de algunas experiencias. No es posible resolver todos los problemas públicos con una sola política ni con un solo Estado involucrado. Se requiere una multiplicidad de herramientas y que cada Estado participe de acuerdo a sus competencias y posibilidades, reconociendo el

rol que debe ocupar y complementándose con los otros.

#### 4. Bibliografía

Filgueira, F. (2013) Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. Revista uruguaya de Ciencia Política. Volumen 22, N° 2 año 2013

INDEC ABRIL 2021 Informes técnicos / Vol. 5, n° 77, trabajo e ingresos Vol. 5, n° 3.  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_total\\_urbano\\_04\\_21EF47EA EF75.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_total_urbano_04_21EF47EA EF75.pdf)

Levaggi, V. (9 de agosto de 2004) *¿Qué es el trabajo decente?*  
[https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm)

Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (15 de noviembre de 2020) Manifiesto internacional por una economía solidaria  
<http://oppepss.ungs.edu.ar/eligendi-sapiente-maxime-esse/>

OIT 2002 Informe VI

OIT (2015) Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal

Ronconi, Lucas (2017) "Informalidad laboral: ¿qué se puede hacer" en Zarazaga, S.J, Rononi, Lucas (comp.) Conurbano infinito, Buenos Aires, Siglo XXI

Salazar-Xirinachs J. y Chacaltana, J. (2018) ""La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y cómo superarla?"" en Salazar-Xirinachs J. y Chacaltana, J. (comp.) *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. OIT

Torres Cabrerros, Delfina (10 de septiembre de 2021) "Pablo Chena, director de Economía Social: "De la pobreza no se sale con planes sociales"" *El DiarioAR*