

## **Mesa 6: Trabajo, estructura socio-productiva y territorio**

### **Gestión de la información para la ejecución de políticas de empleo a nivel local. Una propuesta metodológica y operativa a partir del caso de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Maipú, Mendoza**

#### **Autores:**

**María Albina Pol** (ITP-CEDSER-FCPyS-UNCuyo) - [albina.pol@uncuyo.edu.ar](mailto:albina.pol@uncuyo.edu.ar)

**Lucas Peiretti** (CEDSER-FCPyS-UNCuyo) - [juanlucaspeiretti@gmail.com](mailto:juanlucaspeiretti@gmail.com)

**Sabrina Ruggeri** (ITP-UNCuyo-CONICET; CEDSER-FCPyS-UNCuyo) - [ruggerisabrinaa@gmail.com](mailto:ruggerisabrinaa@gmail.com)

#### **Resumen sintético**

Este trabajo expone algunos resultados obtenidos en un proyecto que busca avanzar en la construcción de sistemas de información que faciliten la toma de decisiones para mejorar la articulación de las políticas de empleo en el territorio. El objetivo es presentar una propuesta para la gestión integral de la información que utiliza la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Maipú, provincia de Mendoza (OE-MM).

La estrategia metodológica combinó diversas técnicas y fuentes. El análisis permite concluir que la información construida a partir de las plataformas de gestión de la OE-MM tiene un gran potencial para considerar la dimensión territorial de los mercados de trabajo. Sin embargo, presenta limitaciones derivadas de la dispersión, falta de sistematización y articulación, procesamiento ineficiente y con escasa agregación de datos. Así, se evidenciaron tensiones entre la riqueza de conocimiento territorial que posee el personal de la oficina y la ausencia de fuentes de datos sistemáticas, completas y estandarizadas.

A partir de ello, se diseñó una propuesta metodológica y operativa que incorpora pautas relativas a la articulación entre fuentes, dimensiones, indicadores, recursos analíticos y de visualización. Además, considera la multiplicidad de actores intervinientes en la generación de datos y los alcances de la información en relación con la dimensión territorial de los mercados de trabajo.

#### **Palabras clave**

Sistemas de Información - Políticas de empleo - Enfoque Territorial - Política Laboral - Mercado de Trabajo -

### **Resumen ampliado**

Este trabajo se inscribe en una línea de investigación que se posiciona en el enfoque territorial de los mercados de trabajo y tiene por interés central el análisis de los múltiples mecanismos y factores que condicionan la inserción laboral a escala local. Desde ese marco se presentan algunos de los resultados obtenidos en un proyecto más amplio que aborda la relevancia estratégica de avanzar en la construcción de sistemas de información que faciliten la toma de decisiones para mejorar la articulación de las políticas de empleo en el territorio. De manera específica el **objetivo** es presentar una propuesta metodológica y operativa para la gestión integral de la información disponible en las plataformas y fuentes de registro utilizadas por la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Maipú, provincia de Mendoza (OE-MM).

La estrategia metodológica combinó diversas técnicas y fuentes de información. En un primer momento se analizaron los mecanismos institucionales y procedimientos de construcción y uso de información para la ejecución de las políticas de empleo aplicados por la OE-MM durante el período 2019-2023. Ese análisis estuvo basado en entrevistas no estructuradas a funcionarios/as y trabajadores/as de la Agencia Territorial del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y de la OE-MM. En un segundo momento se delimitó un conjunto de dimensiones para caracterizar las plataformas de gestión y las fuentes de registro utilizadas y construir una matriz comparativa considerando los siguientes aspectos: función, estructura de datos y metodologías de carga, navegación y consulta. La caracterización fue elaborada a partir del acceso a y utilización de las fuentes y plataformas y de material documental brindado por los/as informantes en las entrevistas. A partir del estudio sistemático de las diversas fuentes se identificaron las limitaciones y ventajas para la elaboración de una propuesta tendiente a mejorar la gestión integral de la información disponible.

El encuadre teórico partió de la consideración del *mercado de trabajo* como una institución social, de carácter histórico y relacional que se desarrolla diferencialmente en cada territorio. Esto implica que su configuración se realiza a partir de normas y pautas sociales específicas, dentro de las cuales operan mecanismos mercantiles, pero también institucionales (la intervención del Estado y los sindicatos) (Recio et al., 2006).

Además, supone contemplar la determinación que ejercen factores tanto de la oferta como de la demanda, e incluso aspectos tradicionalmente considerados externos, como el sistema educativo; lo que da lugar a numerosas situaciones de desigualdad, conflicto y diversidad (Solow, 1990; Martín & Pol, 2018). Por tanto, se debe tener en cuenta la participación de agentes individuales y colectivos, tanto trabajadores/as como empleadores/as, que actúan creando y codificando las reglamentaciones y la información, desde relaciones de poder desiguales (Martin & Pol, 2012).

La importancia de esos factores se pone en evidencia cuando se avanza en un análisis a *escala local*. Aunque condicionados por procesos de más amplio alcance, estos diversos elementos adquieren forma en un ámbito espacial concreto; por lo que la consideración del *territorio* como elemento explicativo y determinante fundamental del mercado de trabajo resulta ineludible (Pol, 2015). Así, las estructuras laborales son producto de procesos históricos y de la posición que el área geográfica ha ocupado en la división espacial del trabajo a lo largo del tiempo (Casado Díaz, 2000).

Desde esta perspectiva, se retoma el concepto de *desarrollo territorial* para abordar la implementación de políticas públicas -de empleo- en un espacio local determinado. Sintéticamente, el *desarrollo territorial* se propone como un proceso multidimensional que involucra aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, con un rol activo del Estado y una concepción ampliada del territorio que incluye tanto a sus actores como al espacio geográfico (Albuquerque y Dini, 2008; Costamagna, 2015). En esta línea, se plantea que la implementación de las políticas públicas no consiste simplemente en aplicar políticas nacionales a escala local, sino en que sean diseñadas respondiendo a las particularidades del contexto y en la elaboración de estrategias que contengan a los actores del territorio (Alburquerque, 2019).

De esta manera, el diseño e implementación de *políticas de empleo a escala local* requiere contar con información sobre los mercados de trabajo, que capte las particularidades territoriales, en tanto demandas y necesidades específicas de cada entramado. Esta incluye una amplia gama de insumos cualitativos y cuantitativos sobre aspectos relacionados con la oferta y demanda de trabajo y también con la educación, los servicios de intermediación laboral, el apoyo legal y técnico para la búsqueda de empleo, entre otros (Gontero y Zambrano, 2018).

Según la evidencia obtenida en el marco de la línea de investigación (Martín & Pol, 2012) la información actualmente disponible presenta, en términos generales, serias limitaciones para abordar las relaciones entre los diversos actores que intervienen en el mercado de trabajo, dado que la mayoría de los instrumentos de recolección de datos se desprenden del enfoque neoclásico. En este sentido, la construcción de información sobre los fenómenos laborales se focaliza en los atributos de la población económicamente activa en términos individuales, sin indagar acerca de las relaciones y condiciones laborales (sindicalización, convenios, etc.); y deja de lado las características de la demanda (tamaño de los establecimientos, sector productivo, perfil de los puestos, políticas empresariales, etc.). Además, en los casos en los que se recaba información sobre la demanda, se suele restringir la mirada a las relaciones laborales de tipo salariales, dejando fuera del análisis otras modalidades que adquiere el trabajo en el territorio.

Así, una lectura más aproximada al real funcionamiento de los mercados de trabajo locales que sirva como insumo para el diseño y ejecución de políticas de formación y empleo ajustadas a cada ámbito específico, requiere de la elaboración de *sistemas de información territorial* que consideren la articulación entre la oferta educativa, la oferta laboral y las demandas de los sistemas productivos (Martín & Pol, 2012).

En este marco, en este trabajo se presenta una propuesta metodológica y operativa para la gestión integral de la información disponible en las plataformas y fuentes de registro utilizadas por las Oficinas de Empleo municipales, tomando el caso de la OE-MM. La propuesta busca aportar al ajuste de los procedimientos de construcción, sistematización, consulta, procesamiento y visualización de la información que orienta la gestión de las políticas de formación y empleo a escala local.

En relación con el encuadre institucional, la OE-MM comenzó a funcionar en el 2008 de manera integrada a la Dirección de Empleo Municipal, que fue creada un año antes bajo la órbita de la Secretaría de Hacienda y Administración. Surge con la finalidad de implementar programas nacionales de empleo, con su consolidación en el tiempo se amplían sus potestades hacia la ejecución de diversos programas, proyectos y actividades propios junto con los nacionales y provinciales. Hasta el 2023, contaba con 21 trabajadores/as, distribuidos/as en tres grandes áreas: Intermediación laboral, Capacitaciones y Empleo independiente.

Desde allí se implementaron entre 2019-2023 las políticas nacionales de empleo utilizando principalmente tres plataformas digitales del MTEySS. Estas herramientas presentaban características diferenciadas que impactaron directamente en la gestión territorial de las políticas.

La *Plataforma de Gestión del Empleo* funcionó hasta 2021 como sistema central, permitiendo el registro completo de demandantes y empleadores a través de entrevistas realizadas por técnicos/as especializados/as. Su diseño facilitaba la intermediación laboral mediante el acceso a historiales completos y el cruce automático con bases de ANSES y AFIP. Los/as trabajadores/as podían generar reportes individuales y realizar seguimiento de las prestaciones asignadas, aunque en los últimos años se reportaron fallas técnicas recurrentes en estos procesos.

En 2021, con la implementación del programa Fomentar Empleo, se introdujo el *Portal Público de Empleo*, que modificó sustancialmente los procedimientos de registro. Esta nueva plataforma autogestiva presentaba ventajas en cuanto a amplitud de variables sociodemográficas (incorporando género autopercebido, etnia y responsabilidades de cuidado), pero reducía significativamente los datos sobre experiencia laboral (eliminando categoría ocupacional y jerarquía) y sobre empleadores (ya no registraba tamaño de empresa o rama de actividad).

La transición al nuevo sistema generó algunas dificultades. La necesidad de acceso digital excluyó inicialmente a parte de la población, particularmente en zonas rurales donde la conectividad es limitada. Frente a esto, la OE-MM debió implementar estrategias no previstas: asistencia técnica para creación de cuentas, manejo directo de perfiles por parte de los/as técnicos/as y acompañamiento personalizado en el uso de la plataforma.

A partir del análisis comparativo de ambos sistemas se observa:

- Priorización de atributos individuales y omiten dimensiones clave como características de los establecimientos, condiciones laborales sectoriales o dinámicas territoriales específicas.
- Acceso a información: Mientras la Plataforma tradicional permitía cierta generación de reportes (aunque con fallas), el Portal restringe significativamente

el acceso a datos agregados, lo que dificulta la producción de diagnósticos integrales.

- Intermediación: El modelo autogestivo del Portal reduce el rol activo de los/as técnicos/as en la vinculación laboral.

Paralelamente, la OE-MM desarrolló registros administrativos propios para gestionar programas municipales y provinciales. Estos sistemas presentan problemas de fragmentación: cada área utiliza formatos diferentes, sin criterios unificados para la recolección y almacenamiento de datos. Por ejemplo, la información recogida en entrevistas cara a cara -que captan trayectorias laborales y necesidades específicas- queda dispersa en planillas no compatibles entre sí, archivos personales o bases de datos inconexas. Las deficiencias en el acceso a la información de manera agregada por parte de la OE-MM contrastan y entran en tensión con el vasto y profundo conocimiento de primera mano de las características y requerimientos del entramado local, dado por la fuerte articulación con los actores intervinientes en el territorio.

A partir de observar las dificultades en el acceso y uso de esta información, se destaca la importancia de desarrollar una iniciativa que permita mejorar ciertos aspectos relacionados con su gestión.

El cambio de gobierno nacional en el año 2023 ha supuesto el desmantelamiento de algunas políticas nacionales de empleo y la incertidumbre acerca de la continuidad de otras, así como del funcionamiento de las plataformas de gestión. Por tal motivo, y dada la continuidad de la gestión municipal, la propuesta de mejora de los procedimientos de construcción de la información se realiza haciendo hincapié en los registros administrativos propios de la OE-MM.

Dicha propuesta implica el ajuste, sistematización y articulación de las distintas fuentes. En virtud de que las áreas y programas recaban datos de diferentes unidades de análisis (beneficiarios/as, empleadores/as, capacitaciones, proyectos), las bases de datos que se construyan deberán tener la capacidad de vincularse a través de campos comunes y contar con criterios conceptuales y metodológicos para la obtención de información precisa, tipificada y agregada.

Asimismo, es importante el dominio de los registros por parte del municipio a fin de asegurar el almacenamiento y la posibilidad de intercambio de información entre las

áreas. De conseguirse una base de datos bien diseñada, ésta permitiría tener acceso a la información completa y almacenarla sin pérdida (INDEC, 2008). De esta forma, las fuentes de registros podrían contribuir a la construcción de sistemas de información territorial.

En este caso, se pone especial énfasis en la información geoespacial destacando su relevancia para comprender las dinámicas del territorio y optimizar el diseño y ejecución de políticas públicas en el ámbito local. Así, se hace hincapié en la capacidad de geolocalizar a beneficiarios/as, empresas e instituciones participantes en los distintos programas y espacios donde se desarrollan.

La propuesta tiene por objetivo generar insumos de información sobre los elementos que operan en el territorio y sus relaciones y contempla dos etapas: la primera incluye recomendaciones que podrían implementarse sin necesidad de ampliar la capacidad técnica de la OE-MM, mientras que la segunda propone acciones que requerirían recursos y personal con capacitación específica para su adecuada ejecución.

La **primera etapa**, se centra en la tipificación de variables de localización (distrito, localidad, barrio y dirección) y su georreferenciación mediante coordenadas. Para esto, se propone adoptar clasificaciones ya existentes, como la de la Secretaría de Ambiente de Mendoza, dado que el municipio no cuenta con una definición unificada de localidades. Sin embargo, surgen dificultades, como la falta de coincidencia entre las localidades reconocidas en el Censo 2022 y las que utiliza la OE-MM en sus registros, lo que exige ajustes metodológicos para evitar inconsistencias.

En el caso de las direcciones, se propone la asignación de coordenadas geográficas con el uso de herramientas de *software* de georreferenciación. No obstante, se advierte que este proceso puede generar errores cuando las direcciones son ambiguas o corresponden a zonas rurales con referencias imprecisas. Para minimizar estos problemas, se recomienda incluir datos adicionales, como cruces de calles o hitos cercanos, y realizar revisiones manuales en casos en los que la automatización no sea suficiente.

La **segunda etapa** propone el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y sistemas de gestión de bases de datos espaciales relacionales, para compilar, analizar y representar la información georreferenciada. Estas herramientas permiten superponer capas de datos, visualizar patrones territoriales y asignar automáticamente distritos y localidades a partir de coordenadas. Sin embargo, su implementación enfrenta

limitaciones, como la necesidad de contar con capas geográficas confiables y la posible inexactitud en áreas con límites disputados o localidades de extensión variable.

Uno de los principales desafíos es la calidad y consistencia de los datos, ya que la OE-MM trabaja con fuentes diversas que no siempre coinciden en criterios o terminologías. Por ejemplo, algunas localidades mencionadas en proyectos específicos no figuran en registros oficiales, mientras que ciertos barrios aparecen erróneamente como localidades. Para resolver esto, se sugiere la creación de capas geográficas propias, basadas en radios censales o en el conocimiento de actores locales.

## **Conclusiones**

El análisis realizado permite concluir que la información construida a partir de los registros y plataformas de gestión que utiliza la OE-MM tiene un gran potencial para considerar la dimensión territorial de los mercados de trabajo, especialmente en la implementación de políticas de empleo a nivel local. Sin embargo, su elaboración y uso presenta ciertas limitaciones, derivadas de la dispersión, la falta de sistematización y de un procesamiento ineficiente y con escasa agregación de datos; así como de la falta de articulación entre las diferentes plataformas de gestión nacionales y los registros administrativos internos de la OE-MM. El abordaje empírico permitió evidenciar las tensiones entre la riqueza de conocimiento territorial que posee el personal de la oficina y la ausencia de fuentes de datos sistemáticas, completas y estandarizadas, lo cual limita la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas adaptadas a la configuración y dinámica del propio territorio.

Con base en esos resultados se diseñó una propuesta metodológica y operativa que contempla los registros administrativos que genera la propia oficina e incorpora una serie de pautas relativas a la articulación entre fuentes, dimensiones, indicadores, recursos analíticos y de visualización. La propuesta considera además la multiplicidad de actores intervinientes en la generación de datos y los alcances de la información disponible en relación con la dimensión territorial de los mercados de trabajo.

De manera sintética la propuesta enfatiza la idea de que el desarrollo de una base de datos articulada, con criterios estandarizados y datos georreferenciados con coordenadas geográficas, podría representar una oportunidad para mejorar la gestión de la información territorial. Este enfoque podría facilitar una mayor integración de los datos en procesos de diseño y ejecución de políticas de empleo adaptadas a las características

locales. Asimismo, se introduce la posibilidad de incorporar procesos de innovación incluyendo herramientas como los SIG y las bases de datos espaciales relacionales. Estos elementos pueden contribuir a optimizar el manejo de la información geoespacial, aunque su implementación demandaría recursos adicionales y personal capacitado, lo que podría representar una limitación en el corto plazo.

La puesta en marcha de estos lineamientos constituye una instancia previa a la construcción de un sistema de información territorial que sirva como insumo para el diseño, planificación y ejecución de políticas de formación y empleo ajustadas a las especificidades territoriales.

### **Bibliografía**

Albuquerque, F. & Dini, M. (2008): Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial, FOMIN, BID, Washington, D.C.

Albuquerque, F. (2019). Dimensiones del desarrollo y funciones de los gobiernos locales: reflexiones para una nueva agenda municipalista. *Revista Desarrollo y Territorio N° 1*, 17-21. Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe.

Casado Díaz, J. (2000). *Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*. Tesis de Doctorado, Universidad de Alicante, España.

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco, España*. Deusto Publicaciones.

Gontero, S., & Zambrano, M. J. (2018). La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo N°193*. CEPAL.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2008). Tratamiento de los registros administrativos (Primera Parte). Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística. Buenos Aires, Argentina.

Martín, M. E., & Pol, M. A. (2012). *Mercados de trabajo locales: los límites de la información para orientar políticas de formación y empleo en la Provincia de Mendoza - Argentina*. II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, Universidad Nacional del Litoral.

Martín, M. E., & Pol, M. A. (2018). *Los circuitos de la formación y las desigualdades en el empleo juvenil en la vitivinicultura de Mendoza (2007-2015)*. (Informe Final de investigación inédito). Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Pol, M. A. (2015). Determinantes de la demanda laboral en mercados de trabajo locales. *VI Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo*. Instituto Multidisciplinario de Trabajo y Producción, SDI-UNCuyo y Facultad de Ciencias Económicas. <https://bdigital.uncu.edu.ar/10221>.

Recio, A., Banyuls, J., Cano, E., y Miguélez, F. (2006). Migraciones y mercado laboral. *Revista de Economía Mundial*, N° 14, 171-193. Sociedad de Economía Mundial.

Solow, R. (1990): *El mercado de trabajo como institución social*, Alianza, Madrid.