



REMS

Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Año 11 / N° 12 / Enero de 2018

ISSN - 2545-6237 (en línea)

estudiosmaritimossociales.org

Tejiendo la red: una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos

Weaving the network: a look at the employment offices in the province of Entre Ríos

Nahuel Escalada*

CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

CITER (Centro de Investigaciones y Transferencia de Entre Ríos), Argentina.

Correo electrónico: afdapuez@gmail.com

* Lic. en Cs Políticas. Mg. en Evaluación de Políticas Públicas. Becario doctoral CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). CITER (Centro de Investigaciones y Transferencia de Entre Ríos). Correo electrónico: nahuelescalada@conicet.gov.ar



Tejiendo la red: una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos

Weaving the network: a look at the employment offices in the province of Entre Ríos

Nahuel Escalada♦

Recibido: 15 de septiembre de 2017

Aceptado: 28 de diciembre de 2017

Resumen

Este trabajo propone una mirada sobre la red de servicios de empleo en la provincia de Entre Ríos, particularmente en lo que concierne a su estructura organizativa en relación con los procesos de intermediación laboral. Partiendo de un análisis de la intermediación desde el sector público se realiza un recorrido en el cual se evidencia la heterogeneidad en los modos de llevar adelante la actividad en lo que refiere a sus propuestas organizativas, una primera observación sobre las dinámicas de las organizaciones estatales y el territorio que habitan. Se plantea una investigación desde la perspectiva de la evaluación de las políticas de empleo para intentar arribar a una foto de la situación de la red en la provincia considerando los factores antes mencionados. Esta investigación observa la red de servicios de empleo como una política de empleo en si misma que incorpora en su accionar una batería de programas focalizados pero que se desempeña como un servicio público de empleo cuyo objetivo inicial esta enraizado en la intermediación laboral es por eso por lo que se parte de esta base conceptual como herramienta de análisis y discusión.

Palabras clave: intermediación laboral - servicios de empleo - implementación

Abstract

This work proposes a look at the network of employment services in the province of Entre Ríos, particularly about its organizational structure in relation to labor intermediation processes. Starting from an analysis of the labor intermediation from the public sector, a path is made in which the heterogeneity of the ways of carrying out the activity in relation to its organizational proposals is evidenced. A first observation about the dynamics of state organizations and the territory they inhabit is put in discussion. This investigation is proposed from the perspective of the evaluation of employment policies, it aims to arrive to a picture of the situation of the network in the province considering the factors mentioned above. This research looks at the employment services network as an employment policy itself, which incorporates in its actions a battery of targeted programs but functions as a public employment service whose initial objective is rooted in labor intermediation. That is why we start from this conceptual basis as a tool for analysis and discussion.

Keywords: labor intermediation - employment services - implementation

♦ Lic. en Cs Políticas. Mg. en Evaluación de Políticas Públicas. Becario doctoral CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). CITER (Centro de Investigaciones y Transferencia de Entre Ríos). Correo electrónico: nahuelescalada@conicet.gov.ar



Introducción

El presente artículo propone analizar la implementación del servicio público de empleo en la provincia de Entre Ríos. Algunas de las preguntas iniciales apuntan a repensar cómo se ponen en marcha las políticas de intermediación laboral en los contextos locales, cuáles son las heterogeneidades que se hacen presentes en la implementación y qué papel desempeñan allí los burócratas del primer piso.

Cabe aclarar que los esfuerzos gravitan en poder mirar el territorio entrerriano en su conjunto, pero no de modo totalizante. Por lo cual, no se intenta hacer un diagnóstico pormenorizado de la situación que revisten las políticas de intermediación laboral en cada municipio, se trata más bien de dar cuenta de la complejidad del escenario provincial al respecto.

Se realiza entonces en un primer apartado un recorrido por los aspectos conceptuales y los principales debates en torno a las políticas de intermediación laboral, considerando también las condiciones del mercado de trabajo, haciendo especial énfasis en el contexto argentino.

Posteriormente, y a modo de breve diagnóstico provincial en el tema, se revisan a la luz de aportes teóricos y empíricos el contexto entrerriano, reflexionando sobre cómo se implementan en los diversos espacios locales las políticas de intermediación laboral propuestas a nivel nacional, tratando de ver las expresiones heterogéneas que asume esta línea de políticas.

En relación con las cuestiones metodológicas, cabe señalar que la presente investigación tomo para su diseño de campo a la red de servicios de empleo de Entre Ríos, compuesta por 23 oficinas de empleo y 4 unidades de empleo, para esbozar un diagnóstico de situación fue necesario tomar contacto con cada una de las delegaciones departamentales en aras a construir los datos primarios.

No se tomó para esta investigación el tiempo en su carácter lineal por lo que no estamos en presencia de una investigación longitudinal, sino que los hechos fueron analizados en el momento de su observación tomando el período anterior de ejecución como respaldo de la gestión de las oficinas de empleo, por lo cual se propone una evaluación de hechos concretos [Sampieri 2004].



La muestra toma en cuenta a la totalidad de las oficinas de empleo que se mencionaron anteriormente y a la dirección general ubicada en la localidad de Paraná, capital de Entre Ríos. Para asegurar la factibilidad de la investigación fue necesario recurrir a un muestreo por afijación proporcional, en este sentido se observaron para la realización de entrevistas a trabajadores de las oficinas de empleo ubicadas en los mayores conglomerados urbanos de la provincia debido al número de intervenciones que realizan. No obstante, se concurrió a las reuniones provinciales de oficinas de empleo donde se encontraron los diferentes directores y directoras de las dependencias departamentales. De este modo se pudo tomar contacto con el total de los referentes institucionales de la provincia. Por otro lado, se tomó en cuenta la dirección central como agente coordinador de las diferentes oficinas sumando esto la mirada del entramado institucional.

Las entrevistas fueron semiestructuradas y se realizaron a los directores y trabajadores de las oficinas de empleo para poder conocer las potencialidades y falencias que ellos mismos perciben en la gestión. Este tipo de entrevista habilitó la sistematización de la información conforme a la evaluación pretendida.

Finalmente, y a modo de cierre articulador se observan los interrogantes que se presentan con mayor fuerza frente al camino recorrido. Considerando que contemplar las heterogeneidades y reconocer las complejidades propias de la implementación, nos ubica un paso adelante respecto a aquellos análisis que pretenden leer de modo unívoco el contexto provincial respecto a la intermediación laboral

La intermediación laboral como herramienta para pensar el mercado de trabajo

El mercado de trabajo ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas, las características propias de la globalización, el aumento de la formación profesional, la prolongación de la esperanza de vida, las demandas educacionales y los núcleos duros de excluidos lo complejizaron y lo convirtieron en materia de estudio y accionar público.

En términos de desempleo el nivel de demanda hacia la intervención estatal creció luego de las profundas crisis financieras que tuvieron lugar durante la década del noventa y principios del 2000, el carácter expansivo de los Estados, con especial desarrollo en América Latina ha dirigido las acciones hacia otorgar respuestas a estas demandas.

Una de sus evidencias se ve en la necesidad de dar respuesta a los reclamos de los *outsiders* (desempleados) desde diferentes vertientes, entre aquellos profesionalizados



producto del aumento de las matrículas universitarias y aquellos que como resultado de las crisis del comienzo del siglo han quedado excluidos del sistema formal transformándose en nuevos pobres y acomodándose a una economía de subsistencia.

Los resabios de la flexibilización laboral planteaban un desafío en términos de pensar nuevas estrategias para desprecarizar el trabajo y desde la perspectiva de los buscadores de empleo de encontrar nuevas alternativas que representen espacios de integración social.

Las acciones de los Estados en términos de empleo fueron una batería de políticas que conjugaban políticas activas como políticas de carácter pasivo vinculadas al salario indirecto.

La intermediación laboral se incorpora en este aspecto como una estrategia en respuesta a las fricciones del mercado de trabajo. Es decir, la intermediación en sus conceptos básicos asume que existe un porcentaje de desempleados y subempleados estacionales, lo cual es posible corregir a través de procesos efectivos de intermediación. Esta aclaración se vuelve necesaria dado que, bajo la premisa de que en los contextos analizados no se puede considerar desempleo friccional a quienes acumulan precarización laboral transgeneracional, es conveniente considerar desde dónde se piensan los programas de intermediación laboral en estos contextos.

Las fluctuaciones en el mercado de trabajo han creado la necesidad de los Estados de adaptarse a un sistema de gestión capaz de hacer frente a las carencias perpetuadas por la puja entre la oferta y la demanda. El trabajo no está exento y su componente más volátil se ve en las personas con baja calificación.

Los servicios de intermediación laboral se destinan a mejorar la rapidez y la calidad de ajustes de las vacantes a las personas que buscan empleo. En términos generales, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son: reducir el desempleo y la rotación del empleo a corto plazo, aumentar la productividad, mejorar la movilidad laboral, mejorar el bienestar social, aumentar la transparencia del mercado de trabajo y reducir la discriminación [Mazza 2001].

La transparencia es el factor determinante para los procesos de intermediación laboral, su principal enfoque se ve en la necesidad de explicitar los salarios de referencias, los



criterios de selección, las potencialidades de los buscadores y las necesidades de la demanda.

La intermediación laboral como sistema complejo, permite una configuración superadora a las agencias de colocación. Cabe hacer énfasis en esta distinción teniendo en cuenta el rol que ocupa la delimitación conceptual.

Las agencias de colocación como tales tienen como finalidad principal suministrar al mercado de trabajo, y más precisamente a los intereses empresariales, la mano de obra que a demanda se solicita para cubrir vacantes. Es por ello por lo que la colocación tiene una fuerte impronta privada que ha permitido el surgimiento de numerosas agencias de colocación con fines de lucro que a través del manejo de base de datos de buscadores permiten a los empleadores ahorrar los costos de búsqueda para cubrir vacantes.

La intermediación laboral por su parte posee una matriz de carácter público que se desarrolla como un servicio público de empleo. Su objetivo principal es el de acercar a oferentes y demandantes mediante la optimización de los canales de búsqueda. Conlleva además la implementación de sistemas de formación y conexión con programas de empleo donde lo que prime no sean necesariamente las solicitudes de los privados sino los intereses y las potencialidades de los buscadores, establece puntos de contactos en donde las colocaciones son negociadas al amparo de la ley de contratos de trabajo y donde la responsabilidad es compartida entre trabajadores y empleadores.

Argentina suscribió al convenio 88 de la Organización Internacional del trabajo sobre los servicios públicos de empleo, y en este sentido establece en su artículo 1 que

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo.
2. La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción [Organización Internacional Del Trabajo 1948].



En su artículo 3 el convenio plantea la necesidad de establecer una red de servicios de empleo que permita una correcta distribución geográfica en aras a alcanzar las necesidades de empleadores y trabajadores en diferentes puntos del país.

En relación con sus funciones entre sus características más relevantes dispone el artículo 6 que deberá

(a) ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas, y más especialmente deberá, de conformidad con las reglas formuladas de acuerdo con un plan nacional:

(i) llevar un registro de las personas que soliciten empleo; tomar nota de sus aptitudes profesionales, de su experiencia y de sus deseos; interrogarlas a los efectos de su empleo; evaluar, si fuere necesario, sus aptitudes físicas y profesionales, y ayudarlas a obtener, cuando fuere oportuno, los medios necesarios para su orientación o readaptación profesionales;

(ii) obtener de los empleadores una información detallada de los empleos vacantes que hayan notificado al servicio, y de las condiciones que deban cumplir los trabajadores solicitados para ocupar estos empleos;

(iv) organizar la compensación de las ofertas y demandas de empleo de una oficina con otra, cuando la oficina consultada en primer lugar no pueda colocar convenientemente a los candidatos o cubrir adecuadamente las vacantes, o cuando otras circunstancias lo justifiquen;

(b) tomar las medidas pertinentes para:

(ii) facilitar la movilidad geográfica de la mano de obra, a fin de ayudar a que los trabajadores se trasladen a las regiones que ofrezcan posibilidades de obtener un empleo conveniente;

(iii) facilitar los traslados temporales de trabajadores de una región a otra, a fin de atenuar el desequilibrio local y momentáneo entre la oferta y la demanda de mano de obra;

(e) ayudar, siempre que fuere necesario, a otros organismos públicos o privados en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir de modo favorable en la situación del empleo [Organización Internacional Del Trabajo 1948]

En sus orígenes, la actividad de la intermediación se centraba principalmente en los Estados a través de su intervención mediante agencias públicas de empleo, Argentina ratificó el convenio de Washington en 1933 que la compromete a establecer un sistema de agencias públicas y gratuitas bajo el control de la autoridad central [Korinfled, Montauti, Zelaschi 2001].



El convenio 34 ratificado en Argentina en 1933, se establece para frenar la expansión de las agencias privadas de colocación que lucraban con empleadores y trabajadores de igual modo, exigiendo pagos de comisiones para la ayuda en la colocación. La ley 11.726/33 recomienda la abolición de las oficinas privadas de empleo retribuidas. Esta ley encuentra sus antecedentes en provincias como Santa Fe y Santiago del Estero que para el año 1928 ya habían prohibido las oficinas de colocación en sus territorios.

Durante el primer gobierno peronista, la ley 13.591 (B.O. 19/10/49) creó, en el ámbito del entonces denominado Ministerio de Trabajo y Previsión, la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, que posteriormente pasó a llamarse Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo. Entre las principales funciones de esta Dirección se encontraban las de “regular y coordinar la oferta y la demanda de mano de obra”, “atender a lo relativo a la estabilidad en el empleo”, “propender a la creación y manutención de fuentes de trabajo” y “atender las prestaciones de paro forzoso”. Abarcando todo el país, la Dirección debía organizar “el servicio gratuito de colocación para los trabajadores”. Esta norma prohíbe la actividad de las agencias privadas con fines de lucro.

La finalidad principal era la de prohibir la acción de las agencias de colocación como subcontratistas de trabajadores, rol mediante el cual accionaban como habrían de hacerlo los empleadores dejando espacios propicios para la flexibilización y las afrentas al contrato de trabajo.

La ley 13.591 no fue derogada sino hasta 1996, donde se establecen normas que sin anularla la flexibilizan.

El antecedente de este accionar se encuentra en los principios de la década del 90. Las transformaciones del mercado de trabajo, con los cambios en las características de la demanda, junto con el significativo aumento del índice de desempleo -que no sólo afectó a personas de bajas calificaciones, sino también a los y las jóvenes y personas de otros niveles socioprofesionales- llevaron a un necesario replanteo de la actividad.

Así en 1995 se impulsó la creación de la Agencia Pública de Colocaciones (APC) que funcionó en la ciudad de Buenos Aires y en unas pocas ciudades del interior del país. Con ese fin se organizó una base de datos que cubriera una vasta gama de categorías sociolaborales, se establecieron contactos con empresas de distinta actividad e importancia. Ninguno de estos servicios brindados tanto a los buscadores de trabajo,



como a los demandantes de mano de obra, tenían arancel [Korinfled, Montauti, Zelaschi 2001]

En el año 1996 Argentina ratifica el convenio 96 de 1951 de la Organización Internacional del Trabajo mediante la ley 24.648. Este convenio revisa el convenio 34 de 1933, en este caso si bien se sostiene que las agencias de colocación con fines de lucro deben ser suprimidas, el plazo de adecuación no tiene tiempo límite (como si establece el convenio 34) sino que queda supeditado al criterio de la autoridad competente.

Para el año 1996 con un ministerio de trabajo alineado a las políticas neoliberales que regían en Argentina, no solo no se suprimieron, sino que tuvieron un crecimiento exponencial amparado en las necesidades de la oferta y la demanda. Así empresas consultoras y agencias de colocación aranceladas comienzan a concentrarse especialmente en perfiles con alto nivel de calificación, relegando el papel del servicio público de empleo y careciendo de cualidades inclusivas. Se da por otro lado el surgimiento de las consultoras de trabajo y de la actividad de colocación en el seno de las universidades, especialmente las privadas.

En el año 2001 en el contexto de crisis económica, se revisa la ley 24.648 y mediante el decreto 489 se propone fiscalizar las agencias de colocación lucrativas no ya para su eliminación, sino para establecer los topes máximos que podrían cobrar por sus servicios. Se da en este marco un proceso de relegitimación estatal a las agencias privadas y un reconocimiento a la incapacidad del gobierno de establecer un servicio público de empleo que pudiera hacerle frente a estas agencias desde una perspectiva de derechos.

En los comienzos de la recuperación económica y en concordancia con el convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 [OIT CO088] al que Argentina suscribe, la ley de empleo y la resolución 316 de la secretaria de empleo; se estableció desde el año 2005 la creación de una red de servicios de empleo.

Entre sus objetivos se establece ofrecer información, asesoramiento y orientación laboral a los buscadores, orientación al trabajo independiente, intermediación formativa, intermediación laboral y generar un nexo con programas sociales y de empleo.

Por otro lado, también se asesora a empleadores en materia de selección de personal y en brindar información competente para la incorporación de personal.



La red de servicios de empleo se sustenta mediante la creación de oficinas municipales de empleo.

Las Oficinas de Empleo son organismos de doble dependencia, están sujetas a las disposiciones y directrices del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), y dependen en infraestructura y operatividad del espacio y entidad que les brinde el municipio en el cual se desarrollan. En relación con lo planteado, la creación de una nueva oficina municipal de empleo se da mediante la gestión de un convenio entre el MTEySS y el municipio en cuestión, facilitado por la gerencia de empleo provincial.

Esta iniciativa está representada en las sugerencias elaboradas por el Banco Mundial. El programa se orienta a trabajar exclusivamente con municipios en una primera etapa. En el marco de este proceso de trabajo, desde mediados de 2005 se inicia la concreción de acuerdos de fortalecimiento de Oficinas de Empleo municipales [Neffa 2006].

Se contabilizan en la actualidad 580 oficinas de empleo funcionando en todo el territorio nacional.

Mediante estos convenios, se acuerda que los equipos técnicos municipales son capacitados y asistido técnicamente por el MTEySS como parte de ese fortalecimiento, el MTEySS aporta equipamiento informático y software de gestión a las Oficinas de Empleo para el desarrollo de las actividades correspondientes. El municipio se compromete, como contrapartida, a darle formalidad legal a la Oficina de Empleo, a disponer recursos humanos e infraestructura y a garantizar la implementación de las acciones vinculadas con políticas de empleo a través de la oficina.

El desafío de las oficinas públicas de empleo se encuentra en dos frentes que pueden sonar contradictorios, generar un parámetro de confianza en los empleadores que les permita recurrir a la red de servicios de empleo cuando necesites contratar personal y generar oportunidades para los desempleados con condiciones formativas más desfavorecedoras en un contexto de fuerte exclusión.

Los servicios públicos de empleo deben contar con dos características determinantes:

*No rivalidad (un bien público debe estar a disposición de todos si está a disposición de alguien)

*No exclusividad (su consumo por una persona no debe impedir su utilización por otra)



Sin embargo, aunque los servicios de empleo no generan rivalidad, si son en cierta medida, excluyentes puesto que existe un problema de congestión, el uso de la intermediación pública por una persona afecta al resto de las personas que quieren usarlo y cuanto mayor sea el número de usuarios menor tiempo se dedicara a cada uno de ellos. No obstante, la existencia siquiera de un vestigio de carácter público es suficiente para rechazar la tesis de que el mercado puede establecer la cantidad apropiada de servicios de empleo [Suarez 2011: 14].

La red de servicios de empleo en el caso entrerriano.

Evaluar políticas de empleo no puede limitarse a una evaluación de sus resultados, sino que conlleva un análisis integral de las mismas que contemple factores sociales, económicos, psicológicos y también las modificaciones en el mercado de trabajo.

En palabras de Osuna y Bueno [2007: 76] la evaluación no puede limitarse solo a constatar los resultados de las políticas de empleo, sino que es imprescindible incorporarla al análisis del diseño, sin subestimar el seguimiento al proceso que se desea examinar. Estas constataciones durante la aplicación de las políticas posibilitan la retroalimentación a los tomadores de decisiones y le permiten introducir las correcciones pertinentes sobre el racional funcionamiento del mercado laboral, las condiciones de los trabajadores, las capacidades formativas de los recursos humanos, y las relaciones entre empleadores – empleados.

En efecto, la evaluación de las políticas de empleo no observa estrictamente los resultados sobre los *outsiders* o los indicadores de desempleo, o al menos no debería hacerlo. Ha de analizar en cambio el estado de los nuevos empleados, las prácticas de los empleadores, la celebración de convenios colectivos, las capacidades formativas, las variables que puedan incidir en las políticas de empleo y las estrategias de diversificación productiva.

Por otro lado, las fricciones del mercado de trabajo asumen que existe un porcentaje de desempleados y subempleados estacionales, lo cual se vuelve motivo de análisis cuando se estudian los procesos de intermediación laboral. En ese respecto, bajo la premisa que en los contextos analizados no se puede considerar desempleo friccional a quienes acumulan precarización laboral transgeneracional, es conveniente considerar desde donde se piensan los programas de intermediación laboral.



La evaluación de la implementación y la gestión para el caso aquí presentado se vuelve un insumo necesario para considerar los modos de acción, los propósitos y la forma de abordarlos. La política pública como conjunto de acciones unificadas en los territorios dependerá del modo en que sus propuestas coincidan con la factibilidad y el desempeño de sus agentes, y el margen de acción que los mismos tengan.

En este sentido es conveniente resaltar que la red de servicios de empleo, dado el carácter de su concreción mediante convenios de trabajo, no ofrece en su planificación un sistema unificado respecto a cómo deban gestionar los municipios las oficinas de empleo dentro de sus organizaciones locales.

Así los nexos se dan en primera instancia mediante la gestión de las gerencias de empleo provinciales, que son delegaciones que el MTEySS establece en las provincias, para posteriormente fomentar el acuerdo con los gobiernos locales, en este convenio se comprometen ambas partes a seguir los lineamientos bases de las políticas y programas de empleo impulsados desde la red sin hacer mención a la arquitectura institucional que deban construir a los fines prácticos de la implementación.

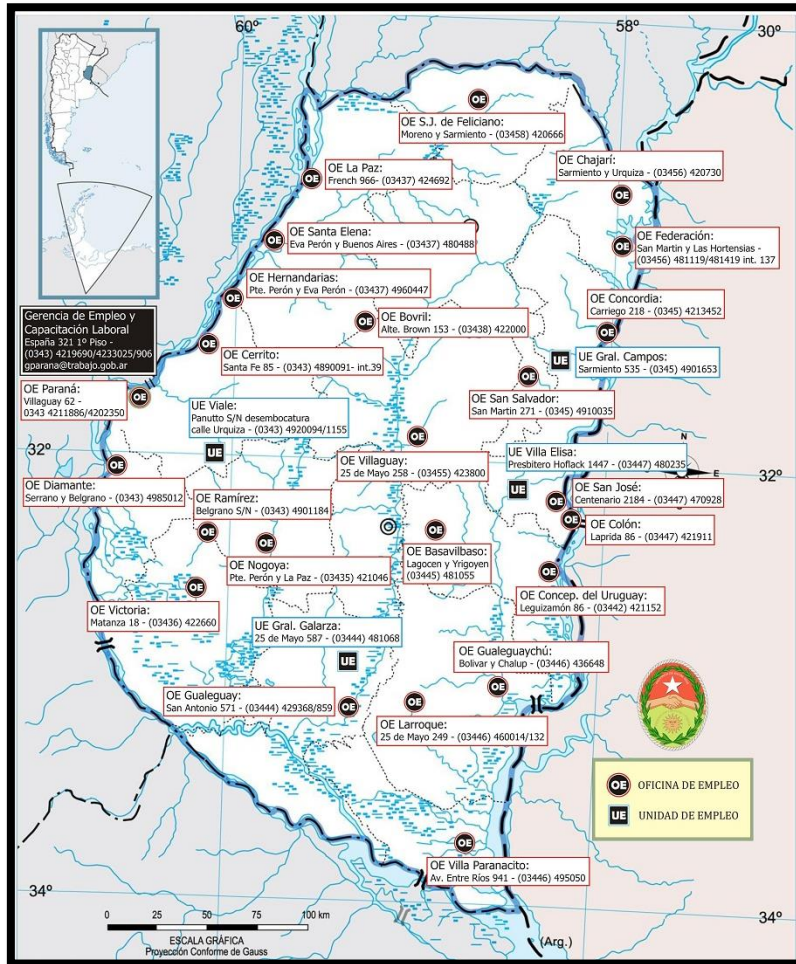
Entre Ríos es una provincia que presenta una fuerte dispersión demográfica, y en ese sentido se crearon oficinas de empleo en ciudades con 300.00 habitantes como en pequeños pueblos que no superan los 5.000.

Como modo de adecuación a las realidades locales y ante la carencia de una planificación unificada. Cada municipio tendrá la libertad de dotar a las oficinas de mayor o menos rango jerárquico dentro de su organigrama lo que genera también diferencias presupuestarias. A modo de ejemplo, en la provincia de Entre Ríos la oficina de empleo de la ciudad de Colón depende de la Coordinación de Desarrollo Local, que forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que en la misma provincia en la ciudad de Paraná la Oficina de Empleo se erige dentro de la Subsecretaría de Empleo y Producción lo que le da un mayor rango jerárquico y una mayor autonomía en su actuación.

Haciendo un relevamiento de la situación en la provincia, es posible constatar que se encuentran en funcionamiento, como hemos dicho, 23 Oficinas de Empleo y 4 Unidades de Empleo que funcionan en distritos pequeños. Cabe aclarar, que las unidades de empleo fueron instrumentos utilizados para incorporar los programas de las oficinas de empleo a comunidades que por su densidad no alcanzaban la categoría de municipio.



Grafico 1: distribución de la red de las oficinas de empleo en Entre Ríos



Fuente: Red de servicios de empleo

En relación con la posibilidad de los municipios de establecer el rango jerárquico que les parezca pertinente a las oficinas dentro de sus organigramas locales podemos encontrar las siguientes diferencias, que reflejan la distribución en cuanto al rango jerárquico: se distribuyó en tres ejes: Subsecretaria, dirección y áreas de trabajo dentro de una dirección.

Las diferencias entre estas tres es que la primera cuenta con presupuesto propio y autonomía para generar dentro de su espacio direcciones de áreas específicas. Las direcciones en cambio dependen de niveles jerárquicos que las engloban y dependen del presupuesto asignado a la gran área en que se comprenden, si bien cuentan con autonomía al momento de ejecutar su quehacer diario, han de rendir cuentas presupuestales y de acción a quien dirija la secretaria en que se encuentren. Las áreas de trabajo por su parte

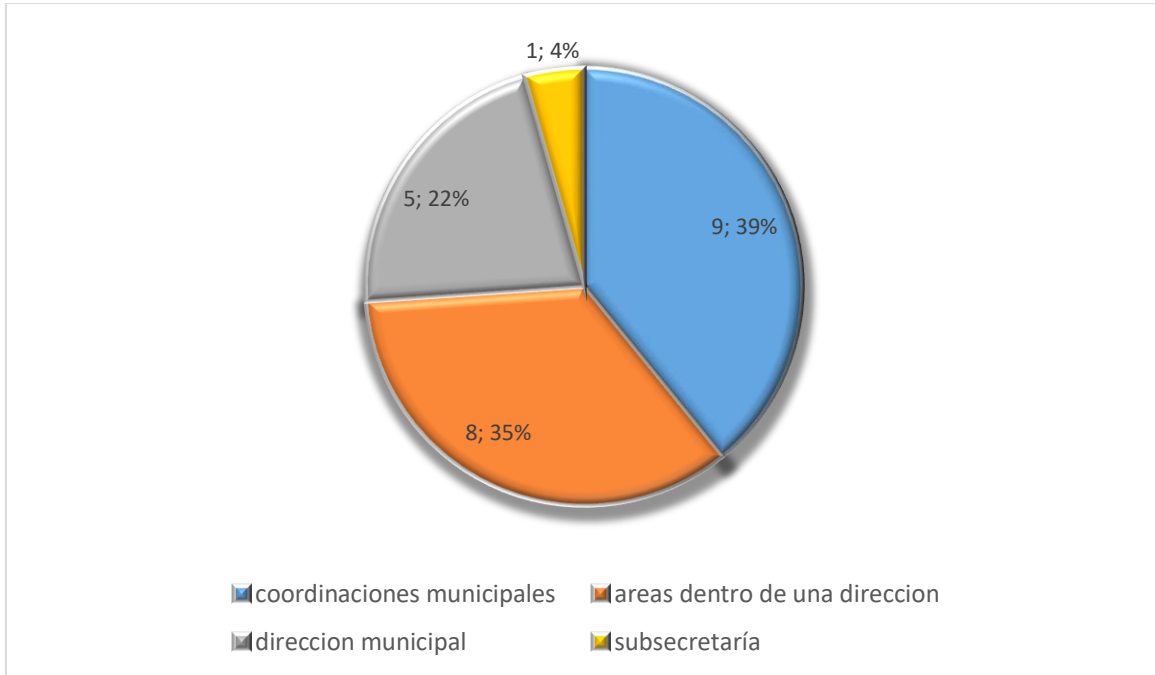


representan el escalafón menor dentro de la distribución, ya que son gestionadas por trabajadores de las direcciones que no tienen capacidad de tomar decisiones ni de gestionar presupuesto sin autorización de sus superiores.

Es interesante ver cómo, en los casos de las oficinas que revisten el carácter de direcciones o de áreas de trabajo, también se modifica según los municipios el área dentro del cual están comprendidas en función de la lógica propia de cada localidad. En la mayoría de los casos constatados, las oficinas de empleo se ubican dentro de la secretaria de desarrollo social, con menor medida en la Secretaría de Producción y en otros casos en la Secretaría de Hacienda.

A continuación, se presenta un gráfico en el que se detallan los niveles jerárquicos y sus proporciones en la provincia:

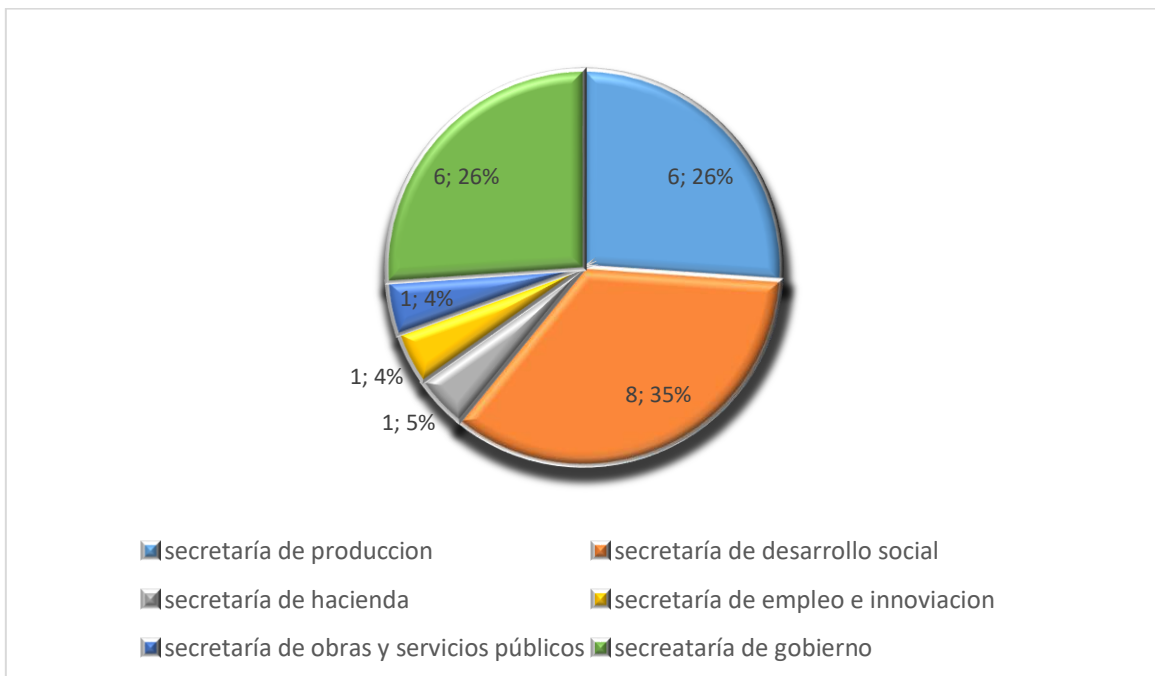
Grafico 2: niveles jerárquicos en las oficinas de empleo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados.

También resulta de interés especificar la repartición de la cual dependen las diferentes oficinas. En este respecto, como es mencionado anteriormente, varían según el municipio:

Gráfico 3: Repartición de dependencias en la provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados



Este dato no es menor desde la perspectiva en que no todas las reparticiones del Estado comparten los mismos objetivos, ni la misma visión respecto al rol que desempeñan. De tal modo no será lo mismo para una oficina dinamizadora del empleo desempeñarse dentro del área de producción local, que desempeñarse dentro del área de acción y promoción social. En lo que respecta a esta última mantiene una visión ligada desde lo cultural a generar procesos de contención y buscar soluciones inmediatas a los problemas de los sectores más vulnerados, los programas de las oficinas de empleo por su parte están destinados a generar procesos de generación de empleo a largo plazo.

Del mismo modo, no será el mismo nivel de autonomía para una oficina con jerarquía de coordinación o área de trabajo dentro de una dirección, que aquellas que se erigen como subsecretarías, capaces estas últimas de percibir presupuestos propios y de contratar recursos humanos con mayor libertad.

En lo que respecta a los servicios ofrecidos por la red, es pertinente tener en cuenta que, aunque cada uno de los programas tiene sus particularidades, se encuentran plasmados de manera tal que puedan generar una conexión común que es la generación de empleo formal en la masa de desocupados.

Esta batería de programas, aunque enfocados todos bajo el objetivo de la inserción laboral, tienen mayor preeminencia de un municipio a otro, varían de acuerdo con el universo sobre el cual mayormente trabajan. De este modo, habrá municipios que trabajen más enfáticamente con el programa “jóvenes con más y mejor trabajo”, mientras que otros se aboquen más fuertemente al programa de inserción laboral. Independientemente de esto, el proceso de entrevistas, recepción de currículos y formación para el empleo es compartido por todos.

Por tratarse las Oficinas de Empleo de organismos de doble dependencia su organigrama y plantel de trabajadores también varía de una oficina a otra en función de su nivel jerárquico y de la disposición del ejecutivo municipal para autorizar nuevas incorporaciones, esto generará un mayor margen de actuación según los recursos humanos disponibles.

En algunos casos la exigencia mínima de personal del ministerio no resultaba suficiente para cumplimentar los requerimientos de la red, lo que puede apreciarse en la actuación



de algunas oficinas, según las percepciones de sus agentes. En palabras de la coordinadora de la Oficina de Empleo de Paraná Eve Frank:

Nosotros estructuramos la oficina de una manera que no venía estipulada del ministerio, este establecía un esquema donde se designaba un responsable del programa jóvenes, otra persona para las prestaciones del seguro de capacitaciones y empleo y después tutores y operadores de plataforma. Lo de los tutores era una cuestión vaga donde la persona que ejercía la tutoría tenía que hacerse cargo del seguimiento, lo que efectivamente se sigue haciendo. El Problema es que eran tantas las líneas de los programas que se volvía incontrolable para una persona hacerse cargo del mismo.

En la misma línea agrega que se relaciona

con la independencia y la jerarquía formal, esto es una subsecretaria eso varía incluso en el personal nosotros en este momento somos 30 en la oficina, coordinadores de programas, encargados de áreas y en eso se manifestó el acompañamiento.¹

En el mismo contexto, nos encontramos con Oficinas que cuentan con personal reducido acotados a un Director de Empleo, un responsable de programas y un relacionista de empresas. Los limitantes en la gestión se reflejan en la capacidad de generar los vínculos propicios con empleadores y trabajadores, en estos casos será el mismo director quien realice la tarea de entrevistar a los postulantes, el tutor quien realice el acompañamiento, la formación y el seguimiento de los mismos y el relacionista quien genere los vínculos con los empleadores generándose así un exceso de tareas por cada responsable.

Es, en este contexto, que se torna necesario pensar de qué manera es posible soslayar en muchos casos los déficits en recursos humanos que presentan algunas oficinas.

El MTEySS ofrece a los operadores de plataforma de cada oficina (rol que en el caso de las oficinas más pequeñas es desempeñado por los tutores) una plataforma virtual, en la cual registrarán los datos de los trabajadores desempleados que concurran por asistencia. Dicha plataforma, aunque a los fines operativos es efectiva, no permite realizar un seguimiento integral de las intervenciones.

¹ Entrevista realizada a Eve Frank y su equipo de trabajo el 05 de noviembre de 2015.



En primera instancia, sólo constata informaciones operativas respecto a los datos generales del beneficiario, de este modo se vuelve difícil gestionar un sistema de seguimiento, la plataforma virtual no elimina a los usuarios que hayan dejado de concurrir a las capacitaciones o entrevistas y del mismo modo no realiza un corte temporal respecto a cuantos trabajadores se suman en un período determinado.

Utilizamos la Plataforma del Ministerio de Trabajo, siendo una herramienta muy importante, aunque en algunas ocasiones no permite sacar reportes.

Estamos en vías de implementar un sistema de seguimiento interno, que nos permitirá obtener información referida a todos los asistentes a la Oficina, que nos visitan por diversos trámites.

Además, utilizamos la plataforma del ministerio para realizar citas de seguimientos a beneficiarios, además con aquellos beneficiarios que no tienen actualizada su historia laboral se envía citación domiciliaria.²

Por otro lado, al ser un sistema que depende de los técnicos del MTEySS ante la posibilidad de un desperfecto imposibilita el trabajo de todas las oficinas en general.

No presenta tampoco la plataforma una gestión geográfica conectada en red (en contraposición incluso al nombre del servicio de empleo), de este modo, aunque algún trabajador presente disponibilidad de radicarse en otro lugar de la provincia, o del país, la oficinas no tiene acceso a conocer vacantes en otras latitudes.

Por último, si bien la plataforma permite cargar las hojas de vida de los postulantes, estas están organizadas desde un perfil meramente técnico y en ese sentido, no es posible incorporar datos cualitativos referentes a las percepciones y habilidades de las personas, tampoco es posible incorporar observaciones del entrevistador de modo tal que si fuera otro entrevistador quien siguiera el proceso tenga acceso a una información integral del beneficiario.

Lo antes planteado, imposibilita un seguimiento certero de las intervenciones realizadas, se transforma en un sistema de control escueto, que solo permitirá detectar variables esenciales y cuantitativas como número total de beneficiarios, cantidad de colocaciones realizadas, número de beneficiarios por programas, cantidad de postulantes para una vacante, cantidad de cursos realizados, etc.

² Entrevista realizada a Oscar Navone coordinador de la oficina de empleo de Gualeguaychu en junio de 2015



Del mismo modo, en aquellas oficinas en las cuales la disposición de recursos humanos sea insuficiente, la utilización de la plataforma y su correlación con un sistema interno se vuelve una tarea compleja que resta tiempo para atender las urgencias de la cotidianeidad.

Conclusiones

Los modos de organización que han encontrado las oficinas de empleo en los municipios en que se desarrollan dejan en claro dos consideraciones iniciales en relación con la arquitectura institucional de la red de servicios de empleo.

En primer lugar, teniendo en cuenta su carácter flexible impulsa a que cada municipio encuentre la mejor forma de adaptación según las realidades locales y los recursos disponibles a fin de no desaprovechar este recurso. Sin embargo, esta flexibilidad está teñida de una arbitrariedad que queda sujeta a la voluntad política de los gobiernos en relación al rol que quieran darle a la política de promoción de empleo. Al no tener la red un apoyo o incentivo hacia el armado de estos espacios que permita nutrir la formación y la consolidación de sus equipos de trabajo deja en desventajas a aquellos municipios con menor capacidad de sostenerla.

En ese sentido es necesario entender a los agentes del Estado como organizaciones políticas complejas, En palabras de Paula Amaya [2005] las organizaciones públicas son expresiones complejas, que existen en un territorio determinado, con una historia y una cultura. Son construcciones con una identidad, en un contexto cambiante que en mayor o menor medida también provoca en ellas el cambio. Siendo expresiones del Estado, las organizaciones se nutren implícita o explícitamente de las diferentes concepciones acerca del rol que este tiene, del modelo de Estado que las fuerzas operantes (sean estas más o menos benevolentes y/o apropiadas a las necesidades de la sociedad que en ese contexto histórico) logran imponer.

El rol que se le asigne al Estado no solo repercutirá en el formato institucional que se le dé a las oficinas sino en el desempeño de sus propios actores. Subirat [2004] sostiene que si lo que interesa es mejorar la gestión pública, debemos poner atención en el tipo y calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas, los sistemas de Gobierno y el impacto en la calidad de vida de la población. Si sólo nos dedicamos a examinar los componentes internos del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que



conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

La generación de una cultura organizacional y de una concepción sobre las políticas públicas será un factor clave en este particular y será responsabilidad del Estado, del coordinador político, hacer entender a los diferentes trabajadores de la administración pública el rol que estos desempeñan. Esta tarea se dificultará cuando esos espacios de trabajo se encuentren atravesados por las falencias en términos de recursos económicos y humanos. Si el conjunto de programas y expectativas que establece la red recae en los hombros de un número mínimo de personas la tarea se vuelve inconmensurable a los ojos de sus agentes.

En un segundo lugar podemos encontrar que el modo de ejecución de la red mediante la generación de convenios marcos con cada municipio, aunque en una fuerte apuesta a la descentralización presenta algunas dificultades:

- La complejidad de algunos programas no permite una total absorción por los municipios pequeños, haciendo énfasis en aquellos programas que representan prestaciones directas como el programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”.
- Al tratarse de una sola plataforma articuladora dependiente del ministerio de trabajo la herramienta de seguimiento que utilizan las oficinas no recoge datos cualitativos ni experiencias de los usuarios. No permite la gestión de un sistema de seguimiento de calidad tanto antes de acceder a un primer empleo como después. No funciona de manera integrada entre diferentes oficinas eliminando la posibilidad de movilidad entre aquellos buscadores de empleo que estén dispuestos a hacerlo.

Diversos autores que trabajan el momento de implementación de la política coinciden en reconocer que se trata del proceso que transcurre entre el diseño formal de la política y el resultado alcanzado. Revuelta Vaquero sostiene al respecto que “(...) la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” [Vaquero 2007:5].

Andrenacci reconoce en torno a las políticas públicas implementadas en nivel local que:



Si las debilidades institucionales de los municipios (falta de recursos humanos capacitados, falta de recursos presupuestarios suficientes, baja institucionalización de las intervenciones, déficits en las formas de organización interna) complican una gestión social tensionada por la creciente demanda, las formas de organización político partidaria y las estrategias de construcción de legitimidad electoral (fuertemente determinadas por las necesidades de construcción de poder territorial) inciden fuertemente en la reorientación de los programas sociales en su implementación local [Andrenacci 2001: 2].

Este autor continúa sosteniendo en torno a los rasgos que reviste la política social local que las mismas pueden ser entendidas a partir de “[...] un prisma complejo en donde se articulan las tensiones de la transferencia de responsabilidades entre niveles del Estado con las tensiones de la construcción de poder político en sistemas representativos asediados por la degradación socioeconómica” [Andrenacci 2001: 2].

Dos aspectos condicionarían de primera mano la puesta en marcha de las políticas de intermediación laboral, por un lado, las posibilidades e intencionalidades de los municipios de destinar presupuestos para estas líneas de políticas y por otro lado, el manejo de la información y capacidades de gestión de los encargados de la ejecución de las políticas. En este punto, aparece el lugar de relevancia que tienen los conocidos burócratas del primer piso en lo que a la implementación de la política refiere.

Estos actores encargados de la implementación de la política son los que tienen a cargo el manejo de la información, la posibilidad de leer la batería de políticas disponibles y optimizar el uso de los recursos escasos para el abordaje acorde a las demandas presentadas.

El caso de la red de servicios de empleo en la provincia de Entre Ríos permite plasmar cómo en diferentes regiones la misma política con una base conceptual común puede tener diferentes matices según el ámbito en el que se aplique, según la idiosincrasia de sus actores y según la relevancia que le den en el entramado de políticas públicas pensadas desde una lógica global pero dispuestas para resolver coyunturas territoriales en los espacios propios.



Bibliografía

AMAYA, PAULA

2005 La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática. *Tercer congreso argentino de Administración Pública*, Tucumán.

ANDRENACCI, LUCIANO

2001 la política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.

BUENO, CARLOS Y JUAN MURCIANO

2007 Bases de conocimiento del contexto empresarial para impulsar la Orientación al Mercado de los AIL. *Programa de agentes de intermediación laboral (2004-2006)*, Sevilla.

KORINFELD, SILVIA; ELSA MONTAULTI Y CONSTANZA ZELASCHI

2001 La intermediación laboral y su rol en el mercado de trabajo. *Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo*, Buenos Aires.

MAZZA, JACQUELINE

2011 Servicios de Intermediación laboral un análisis para los países de América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo*.

NEFFA, JULIO Y SILVIA KORINFELD

2006 La intermediación del mercado de trabajo. *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo, CONICET*. Obtenido de CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1948. *Convenio 88*. recuperado de www.ilo.org

OSUNA, JOSE Y CLAUDIA MARQUEZ GUERRERO

2002. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de desarrollo regional fundación universitaria, Sevilla.

REVUELTA VAQUERO, BENJAMIN

2007 La implementación de las políticas públicas. *Dikaion*, 21 (016), noviembre: 135-156.

SAMPIERI, ROBERTO; CARLOS COLLADO Y PILAR LUCIO



2004 *Metodología de la investigación*. McGrawhill-interamericana, Mexico DF.

SUAREZ CANO, PATRICIA

2011 *El servicio público de empleo en España: ensayo desde una perspectiva regional*.

Universidad de Oviedo - Departamento de Economía aplicada, Sevilla.

SUBIRAT, JOAN

2004 ¿podemos utilizar las herramientas de evaluación como palanca de gobierno del sector público?. *IX congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Madrid.