

**Capacidades Estatales y Política de Empleo. Un análisis de la implementación de las Oficinas de Empleo en Entre Ríos, en la última década<sup>1</sup>.**

**Fogel Analia Liliana**

*Centro de Investigaciones FCJS-UNL  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL*

**Área:** Ciencias Sociales

**Sub-Área:** Ciencia Política

**Grupo:** Y

**Palabras clave:** Estado, Capacidad Estatal, Empleo.

## INTRODUCCIÓN

Luego de la década de 1990, periodo signado por intervenciones de gobiernos de corte neoliberal, hubo una re-consideración de la importancia del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social.

En este contexto, y en consonancia con la adopción de un nuevo imaginario de desarrollo, surgen diversas políticas que buscan impulsar el desarrollo económico y a su vez mejorar la inclusión socio-laboral de quienes están en situación de vulnerabilidad (Neffa, 2012). Un ejemplo importante de ello, fue el re-lanzamiento a partir de 2005, de los “servicios municipales de empleo” a través del fortalecimiento y/o creación de Oficinas de Empleo (OE) a fin de conformar la Red de Servicios de Empleo (RSE) que, actualmente, se compone por 630 OE en todo el país. Esta estrategia, basada en gran medida en el convenio 88/1948 de la OIT, fue desarrollada por la Dirección Nacional de Servicios de Empleo (DNSE) del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

La RSE, se coordina a nivel nacional por la DNSE y está conformada por las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) -instaladas en cada provincia-, que son las que coordinan a las OE que se instalan a nivel municipal; éstas, a pesar de encontrarse en instancias sub-nacionales tienen dependencia directa del MTEySS.

*Las GECAL “Tienen la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y calificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Tienen a su cargo la asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento en el caso de ser aprobados”<sup>2</sup>.*

Por su parte, el objetivo principal de las OE es brindar “atención personalizada y acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos, programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además de ofrecer

---

<sup>1</sup> El presente resumen extendido es una propuesta de investigación en el marco de una beca doctoral CONICET. Director: Dr. Fernando Isuani (UNGS); Co-director: Dr. Víctor Ramiro Fernández (CONICET-UNL).

<sup>2</sup> De acuerdo a la información suministrada en: [http://www.trabajo.gob.ar/direcciones/?id\\_seccion=110](http://www.trabajo.gob.ar/direcciones/?id_seccion=110)

*asistencia técnica a microemprendedores*<sup>3</sup>, a fin de mejorar los niveles de empleabilidad de las personas.

Las OE se encargan principalmente de cumplir este objetivo mediante dos actividades puntuales, por un lado, sirviendo de *canal* mediante el cual se implementan las políticas y programas de empleo nacionales, como por ejemplo el Seguro de Empleo y Capacitación Laboral, el PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina), el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, entre otros. Y por otro lado, las OE se encargan de la intermediación laboral, sirviendo de *punte* entre un empleador de cualquier rama de actividad y tamaño –que busca la cobertura de un puesto laboral- y un *postulante* que busca trabajo por primera vez o que intenta insertarse nuevamente en el mercado de trabajo. Para tal fin, cuentan con una plataforma informática, en la que cargan las historias laborales de quienes se acercan a las OE a fin de crear un perfil, que sirve luego como herramienta para acercar al perfil más pertinente con el puesto laboral a cubrir.

Luego de una década de iniciada esta estrategia, nuestro análisis propone traer al “Estado al primer plano” (Skocpol, 1985) considerando la importancia de problematizar sus capacidades en relación a la inclusión de la población desempleada al mundo del trabajo en el contexto de las transformaciones actuales del Estado.

El estudio de CE es oportuno y/o necesario para observar la dinámica en que el Estado organizó sus estructuras a fin de lograr mayores niveles de empleabilidad a través de las OE. Esto surge a raíz de reconocer que sigue siendo el Estado quien organiza y articula la sociedad capitalista a través de formas de socialización que permitan su reproducción (Jessop, 2006). Bajo esa función, la implementación de las OE toma lugar como un medio utilizado para propiciar dicha socialización. Lo central de este análisis es observar en que medida la implementación de las OE viabiliza o entorpece formas más autónomas de intervención de los niveles sub-nacionales en la implementación de PE (Bonvecchi, 2009), que puedan ajustarse a las particularidades de los territorios/contextos en los que se instalan.

Visualizamos así la importancia de indagar la intersección entre CE y la implementación de las OE, en el proceso socio-político concreto de la Argentina luego del período neoliberal, para evaluar si en realidad las OE han viabilizados resultados favorables al fortalecimiento de la estructura estatal, o se han constituido en un Instrumento de Política (Isuani, 2012) que disciplina las estructuras del Estado, no sólo desarticulándolas sino también, y al mismo tiempo, dotando de viabilidad a *políticas rápidas* que responden y recrean la lógica neoliberal.

Este análisis despierta ciertos interrogantes tales como: ¿Qué dimensiones de las capacidades del Estado deberían estudiarse en el ámbito de las políticas de empleo o del mundo del trabajo? ¿Qué capacidades estatales se ponen juego en la implementación y funcionamiento de las OE? ¿Qué roles y prácticas imprime la instalación de las OE sobre las EER (estructuras estatales responsables) de las distintas escalas del Estado intervinientes (provincia y municipios)? ¿La configuración y articulaciones de las distintas organizaciones que establece el funcionamiento de las OE generan mayor empleabilidad en las personas? ¿Cuáles son las acciones a través de las cuales las OE buscan generar esa mayor empleabilidad? ¿La configuración institucional-escalar que establece la implementación de las OE genera o posibilita más o mejores capacidades para dotar de mayor empleabilidad a la población objetivo? ¿Qué resultados, en términos de empleos registrados, emprendimientos socio-productivos, u otros, han generado las OE durante el periodo de análisis?

## OBJETIVOS

---

<sup>3</sup> De acuerdo a la información suministrada en: <http://www.trabajo.gob.ar/redempleo/>

### **Objetivo general:**

-Analizar las capacidades estatales para la elaboración e implementación de políticas de empleo en el marco de la implementación de las Oficinas de Empleo en la provincia de Entre Ríos en el período 2007-2015.

### **Objetivos específicos:**

- 1) Analizar las capacidades de las estructuras estatales responsables (EER) de la implementación<sup>4</sup> de las Oficinas de Empleo (OE) del nivel nacional, provincial y local (ministerios, secretarías y/o direcciones de empleo, de producción, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral -GECAL-, y las propias OE de los casos seleccionados en la Provincia de Entre Ríos) a través de las dimensiones *software*, *hardware* y *orgware*<sup>5</sup>.
- 2) Analizar el dispositivo normativo y de gestión de la implementación de las OE y los roles, acciones y responsabilidades que despliegan sobre las EER.
- 3) Analizar las articulaciones horizontales y escalares (formales e informales) que la implementación de las OE establece entre las EER.
- 4) Establecer los resultados de las OE en términos de empleos y/o proyectos surgidos de ellas (empleos registrados, emprendimientos socio-productivos, etc.) durante el período de análisis.

## **METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES**

Esta investigación, de carácter cualitativa, toma como referente empírico a siete (7) de las 25 OE instaladas en la provincia de Entre Ríos: Paraná, Concordia, La Paz, Viale, San José de Feliciano, Basavilbaso, y Villa Paranacito, logrando una muestra combinada entre ubicación geográfica y tamaño de los municipios. El recorte temporal se centra en el período 2007-2015, ya que a partir de 2007 comienzan a crearse las OE en Entre Ríos. A continuación, damos detalles metodológicos de acuerdo a los objetivos específicos:

Para el **Objetivo Específico 1** utilizaremos el esquema metodológico propuesto por Fernández et. al. (2006): para el análisis del *hardware* (evaluación de los recursos e instrumentos financieros -endógenos o exógenos- y la "capacidad de fuego" de las EER) realizaremos un análisis documental de fuentes primarias: leyes de presupuesto, observando los recursos destinados a las EER. Para el análisis del *software* (evaluación de los recursos humanos, su formación y modo de reclutamiento, como así también su competencia para vincularse con las OE) realizaremos entrevistas semi-estructuradas y/o en profundidad a los funcionarios y personal administrativo de las EER. Finalmente, para el análisis del *orgware* (evaluación de los aspectos organizativos: capacidad decisional de las EER, capacidad organizacional y de elaboración de PE) realizaremos un análisis documental de los organigramas, decretos y reglamentos que atribuyen roles, funciones y competencias a las EER; así mismo, para aportar más datos sobre este aspecto, complementaremos con entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a funcionarios y personal administrativo de las EER.

Para el **Objetivo Específico 2**, realizaremos un análisis documental sobre fuentes primarias: leyes, decretos, convenios, resoluciones, reglamentos, etc. (nacionales principalmente) referentes a la implementación de las OE y su vinculación con las

---

<sup>4</sup> La *implementación* será entendida en sentido amplio como la instalación, fortalecimiento y funcionamiento de las Oficinas de Empleo.

<sup>5</sup> Estas dimensiones se describen brevemente en el apartado METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES.

EER, observando los modos de organización, asignación de roles, acciones, responsabilidades, en cuanto a la implementación de las OE. Complementando con entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a funcionarios y personal de las EER. Para el **Objetivo Específico 3**, proponemos realizar entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a funcionarios y/o personal administrativo de las EER (nacional, provincial y municipal), de la GECAL y las OE acerca de los aspectos relativos a las formas operativas concretas, de articulación y coordinación horizontal (intra-escalar) e inter-escalar del funcionamiento de las OE.

Para el **Objetivo Específico 4**, realizaremos un análisis documental sobre los convenios de trabajo y/o emprendimientos celebrados en las OE, y también realizaremos entrevistas semi-estructuradas al personal de las OE acerca de la asignación de programas, recursos que han sido otorgados, y/o empleos cubiertos a través de la mediación de la OE.

### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Abal Medina, JM, & Cao, Horacio. (2012). Manual de la nueva administración pública Argentina. *Buenos Aires*.
- Alonso, G. (ed) (2007). Elementos para el Análisis de Capacidades Estatales en Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Bernazza, Claudia, & Longo, Gustavo.(2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-130.
- Fernandez, VR, Güemes, MC, Magnin, JP, & Vigil, JI. (2006). *Capacidades Estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- Isuani, Fernando J. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*(19), 51-74.
- Jessop, Bob. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*(7), 7-44.
- Neffa JC (Coord.), Brown B y López E. (2012) Empleo, Desempleo & políticas de empleo. Políticas activas de empleo durante la post-convertibilidad. pict 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). N°11 CEIL-CONICET.
- Repetto, Fabián. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina: Inter-American Development Bank.
- Rey Maximiliano. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social*.
- Weir, Margaret, & Skocpol, Theda. (1983). State Structures and Social Keynesianism Responses to the Great Depression in Sweden and the United States. *International Journal of Comparative Sociology*, 24(1-2), 4-29.