

La coordinación interinstitucional para el desarrollo de políticas de empleo en Argentina

Aníbal Jorge Sotelo Maciel

El problema del empleo en Argentina

La Argentina ha pasado en tan solo una década de una situación de pleno empleo a otra caracterizada por un incremento de la desocupación nunca antes visto en el país. El desempleo como problema al que debe dar respuesta la política pública comenzó a construirse en Argentina recién sobre fines del siglo XX. De hecho, es recién en el año 1995 que se crea, en la órbita del Ministerio de Economía, la Secretaría de Empleo que unos años más tarde pasaría a depender del Ministerio de Trabajo. La política de empleo, por tanto, es también reciente e inexperta. Y se fue forjando en un contexto de cambios drásticos y vertiginosos, a saber:

1. A mediados de la década del cuarenta, la Argentina alcanza el pleno empleo; situación que se prolonga hasta fines de la década del ochenta. Si bien durante los ochenta la tasa de desocupación osciló alrededor del 6%, ese valor no era considerado elevado pues las experiencias del período anterior permitían suponer que un 4% correspondía en las condiciones locales al llamado desempleo "friccional".
2. Fue en la década del noventa, durante la vigencia del Plan de Convertibilidad, que el desempleo crece de manera sostenida, pasando del 6% en el año 1991 al 12,2% en el año 1994 y saltando luego -en solo un año- a 18,4% en 1995. Si bien hay vaivenes en los indicadores, la recesión que se inicia en Argentina a partir del año 1998 hace que se acumule hacia el año 2001 un desempleo superior al 18%.
3. En ese contexto, aparece un tercer escenario: luego de la crisis de 2001 y de la salida de la convertibilidad a través de la devaluación del peso, el crecimiento del desempleo vuelve a acelerarse alcanzando, durante ese año, una tasa superior al 23%.
4. Ahora bien, el cambio de régimen cambiario permitió recuperar la actividad, y consecuentemente comenzó a darse un gradual aumento del empleo. El crecimiento sostenido del empleo comenzó con un aumento en la cantidad de horas trabajadas y una disminución en el ritmo de desvinculaciones de personal de las empresas. Más tarde el impulso de la actividad fue percibido como sustentable y las empresas comenzaron a incorporar personal, lanzando el fenómeno de creación neta de empleo en la economía. La tendencia se mantiene hasta hoy y el desempleo ha descendido de manera sostenida hasta valores cercanos al 12% o al 16% si se considera la población subsidiada a través del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En el período que va de mediados de los cuarenta a fines de los ochenta la preocupación por el desempleo aparece sólo ligada a algunas coyunturas de crisis o acotada a ciertas particularidades regionales. Las discusiones se centraban fundamentalmente en el nivel del salario real y en otros beneficios sociales recibidos, o deseados, por los trabajadores en un contexto que da por sentado el régimen de pleno empleo.

Es recién durante la década del noventa cuando comienza a construirse socialmente el desempleo como problema. En un contexto de crecimiento económico con incremento del desempleo, aparece la noción de una política de empleo que tendría como misión tratar de

corregir algunos efectos no deseados del modelo. Estas estrategias operaron fundamentalmente a través de programas focalizados centrados en poblaciones objetivo bien definidas, como los jóvenes que debían incorporarse al mercado de trabajo o algunos segmentos de los desempleados que sufrían las consecuencias del modelo.

La crisis de 2001 pone al país en situación de emergencia y, de manera consecuente, se adoptan políticas orientadas al subsidio a personas desocupadas pertenecientes a sectores sociales emergentes en condiciones de precariedad nunca antes vista. Estas iniciativas demostraron suma efectividad para actuar como “contenedoras” de los efectos de la crisis y contribuyeron, sin dudas, a mantener niveles significativos de paz social en un contexto sumamente turbulento y de gran volatilidad.

La fase actual -de crecimiento económico con generación de empleo- exige salir del paradigma de la emergencia y acompañar el rumbo de la economía y del mercado del trabajo, con una política integral de promoción del empleo a efectos de maximizar estas tendencias y aprovecharlas de la mejor manera posible.

Veamos ahora las posibilidades para dar respuestas a este desafío tomando en cuenta los recursos institucionales y organizacionales existentes en la actualidad.

Complejidad de las políticas de empleo

¿Es posible una política integral de promoción del empleo desarrollada centralmente desde el Ministerio de Trabajo? La respuesta parece ser negativa. El problema del desempleo es, como tantos problemas sociales, *complejo*, porque son múltiples las variables que inciden en él; *incierto*, en la medida en que las relaciones existentes entre tales variables no siempre se encuentran bien definidas; de *gubernabilidad difusa*, en tanto el control sobre los factores que inciden en el desempleo no se encuentra concentrado en un actor, ni siquiera en un grupo relativamente homogéneo de actores.

¿Quién controla las decisiones macroeconómicas que tienen impacto positivo o negativo en el empleo? ¿O las decisiones de política de desarrollo industrial que pueden impactar de manera diferenciada en distintos sectores de la actividad económica, que pueden ser más o menos demandantes de mano de obra? ¿O la inversión en obra pública generadora de nuevos puestos de trabajo en el corto plazo? ¿Quién define las políticas de formación técnico-profesional, clave para el fortalecimiento de la empleabilidad de las personas? ¿Quiénes definen y protagonizan los procesos de desarrollo económico local, que generan las condiciones para incidir en los mercados de trabajo de las diversas áreas territoriales? ¿Quiénes pueden definir y administrar mecanismos que incentiven la contratación de personal por parte de las empresas?

Las respuestas a estas preguntas, con seguridad, nos sugerirán que existe una multiplicidad de lugares desde los que se puede, o se debe, construir una política de empleo.

Ahora bien, el Estado se organiza de manera “sectorial” con arreglo a las diferentes cuestiones de alcance público: salud, educación, desarrollo social, justicia, infraestructura, entre otros. En el marco de esa configuración institucional, se ha forjado históricamente una práctica fragmentada de las políticas públicas.

Por otra parte, en Argentina nos encontramos con tres niveles jurisdiccionales responsables por la conducción de los asuntos de naturaleza pública: Nación, Provincias y Municipios. Y este esquema presenta los problemas propios de un sistema federal, sumados a cuestiones vinculadas a una fuerte asimetría entre estados provinciales, procesos de descentralización inadecuadamente implementados, fuertes déficit de capacidades institucionales, entre otros. Sin embargo, los problemas a resolver no se presentan organizados necesariamente de manera sectorial o territorial. En general, la complejidad de los mismos hace que los diferentes procesos y factores que los componen atraviesen horizontalmente los sectores de la burocracia. Del mismo modo, los procesos que inciden en el desempleo atraviesan verticalmente los niveles de gobierno, lo que hace pensar que tampoco el problema se puede abordar exclusivamente desde alguno de ellos.

El Ministerio de Trabajo no tiene control –o tiene un control muy limitado- sobre asuntos críticos para una política de empleo y en los que sí entienden otros organismos del sector público y que inciden de manera decisiva en las condiciones para la generación del empleo. Entre los casos más significativos, se pueden mencionar las áreas sectoriales pertenecientes al Ministerio de Economía, como la Secretaría de Industria y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa o el Ministerio de Educación en lo que hace a la educación general cómo piso básico de la empleabilidad de las personas y la formación técnico-profesional, así como el Ministerio de Desarrollo Social o el de Infraestructura.

Por otra parte, el Ministerio tampoco tiene control sobre asuntos que son críticos para una política de empleo y que son propios de las jurisdicciones subnacionales -provincias y municipios- aspecto éste que limita de manera significativa los intentos de poner en marcha políticas de carácter territorial, respetando las características propias de cada región.

El caso particular del desempleo es un ejemplo cabal de cuestiones complejas que demandan abordajes integrales basados en la coordinación interinstitucional. La formulación y el desarrollo de una política de empleo efectiva supone, por lo tanto, hacer frente a nuevos desafíos que deben ser abordados mediante esfuerzos y recursos coordinados, que exceden ampliamente las posibilidades de una única instancia pública de carácter nacional.

Características generales de la política de empleo actual de la Argentina

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante Ministerio de Trabajo) se vio en el año 2003 en la necesidad de reorientar su política de empleo que, como secuela de la crisis de 2001, se encontraba centrada excesivamente, sino excluyentemente, en dar respuesta a la población socialmente desprotegida, consecuencia del agravamiento de la situación ocupacional. En ese sentido, la política de empleo pretende un giro que la lleve de la contención social a la promoción activa del empleo.

En la misma línea, el Ministerio de Trabajo ha definido como misión institucional intentar colocar en todos los ámbitos pertinentes el empleo en el centro de las decisiones políticas y económicas. Si alguna responsabilidad le cabe a dicha institución es la de hacer entender que, en el intercambio de problemas que frecuentemente suponen las decisiones políticas y económicas, las consecuencias sobre el empleo son de carácter estratégico.

En otro orden de cosas, la política de empleo parte de la premisa que pensar el empleo es

pensar la producción y el desarrollo del país. Y eso significa que las decisiones que se tomen en esos ámbitos forman parte de la política de empleo, rechazando la concepción implícita que primó en los años '90 de que ésta era una variable dependiente del modelo de crecimiento y le reservaba un rol restringido casi exclusivamente a corregir o morigerar los efectos negativos del modelo.

En el actual escenario de crecimiento económico con generación de empleo, y en línea con la intención de maximizar dicha tendencia, la política de empleo se plantea un objetivo primordial: la inserción y reinserción laboral, tanto de aquellas personas que la crisis tornó en desocupados, como de los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo. No obstante el carácter estratégico de dicho objetivo, este es un objetivo de vigencia en el corto plazo y se fundamenta en los elevadísimos índices de desocupación que ha registrado recientemente el país. Un segundo objetivo aparece en cambio como estratégico de cara al mediano plazo: la instalación y fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión y promoción del empleo en los actores, públicos y privados, que se encuentran involucrados, directa o indirectamente, con el problema del empleo.

La política impulsada reconoce tres niveles de actuación:

I. Gabinete de Asuntos de la Producción

En este marco, la incorporación de la Secretaría de Empleo al Gabinete de Asuntos de la Producción resulta ineludible. Dicho gabinete se encuentra integrado por la Secretaría de Política Económica, la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimento, la Secretaría de Minería, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Hacienda, la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Más allá de este ámbito, en el que se buscan consensos sobre medidas de políticas vinculadas a la producción, para el desarrollo operativo de sus acciones el Ministerio de Trabajo ha lanzado el PLAN INTEGRAL DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO “MÁS Y MEJOR TRABAJO” (en adelante Plan “Más y Mejor Trabajo”) que estructura los otros niveles de actuación de la política impulsada: el nivel sectorial y el nivel territorial.

II. Enfoque Sectorial

Una de las perspectivas de abordaje del Plan “Más y Mejor Trabajo” se basa en el recorte por sector de actividad económica. La reactivación económica ha dinamizado a muchos sectores de la economía que comienzan a demandar mano de obra calificada. El déficit de calificaciones en la población desocupada, el carácter crítico del recurso humano en relación a la competitividad de los sectores ha llevado a promover estrategias de fortalecimiento de las capacidades sectoriales y de inserción de trabajadores. Esto se expresa en Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo.

Los Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo son estrategias concebidas por los actores de un sector de actividad económica para dar respuesta a sus problemas de calificación y generar oportunidades de empleo para trabajadores desocupados.

El supuesto de estos planes es la existencia de una estrategia de desarrollo nacional y regional que prioriza sectores o cadenas de valor e implementa políticas activas para su

fortalecimiento en función de criterios definidos (generación de divisas, crecimiento del empleo, desarrollo regional). Los Acuerdos Sectoriales se conciben como una de las dimensiones o componentes de esta política de desarrollo.

Cuando las políticas activas para el desarrollo de una cadena productiva priorizada están definidas, los acuerdos parten de las decisiones estratégicas que los actores públicos y privados hayan asumido. Si estas políticas no están claramente definidas, el MTESS establece las articulaciones con otros organismos de gobierno y con los actores del sector para promover su definición.

En cualquier caso, los acuerdos deben ser concebidos como planes del propio sector en torno a los cuales se articulan y coordinan distintas acciones de política pública, entre ellas las de calificación laboral y promoción del empleo. La articulación con las secretarías de Industria y Agricultura del Ministerio de Economía y con las áreas de producción y capacitación y trabajo provinciales, son centrales para el desarrollo de estos acuerdos.

El desarrollo de un Plan Sectorial de Calificación y Promoción del Empleo supone la voluntad expresa de los actores sectoriales de asumir compromisos y responsabilidades en torno a un plan sistemático de acción. Este compromiso debe expresarse en la conformación e institucionalización de mesas sectoriales que permitan coordinar las distintas acciones que se generen en el marco del plan.

La conformación de una mesa sectorial para el desarrollo de planes de calificación implica la construcción de una visión común sobre el desarrollo del sector, una definición compartida de las políticas de calificación que este requiere, una selección de los objetivos estratégicos que se propone lograr en esta área y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones contempladas en el plan.

Tres tipos de miembros participan de una mesa sectorial:

- *Organismos que agrupan y representan a empresarios y trabajadores* de las distintas actividades comprendidas en el sector y de las distintas regiones en donde estas se encuentran localizadas.
- *Instituciones de formación* especializadas en la formación de calificaciones específicas relacionadas con el sector.
- *Instituciones de promoción tecnológica y del desarrollo* vinculadas a la cadena o sector de actividad y comprometidas con el plan que sus actores han formulado.

III. Enfoque territorial

Un enfoque complementario al abordaje sectorial es el que se basa en el recorte de áreas económicas locales y dan lugar a los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son estrategias concebidas para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado.

Suponen un proceso de desarrollo local como marco de referencia y, por tanto, comparten las características deseables para cualquier proceso de ese tipo; a saber:

- a. Se constituyen en acuerdos de colaboración de entre actores públicos y privados del territorio, que forman parte de un ámbito institucionalizado
- b. Implican el diseño y puesta en práctica de una estrategia común de desarrollo, caracterizada por apuestas claramente definidas y compartidas
- c. Supone la movilización y aprovechamiento de los recursos y ventajas comparativas locales.
- d. Si bien plantea la coordinación de acciones con instancias provinciales y nacionales, la gestión del proceso es local.
- e. Aunque en sus desafíos ocupa un lugar central el desarrollo económico, éste es entendido como parte constitutiva de un proceso de desarrollo integral del territorio, caracterizado por la equidad y el equilibrio sustentable.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo deben entenderse como una dimensión específica de las estrategias de desarrollo local. En numerosas ocasiones, el supuesto no se verifica, es decir, no se registra un proceso de desarrollo local con estas características. Esto lleva al MTESS a asumir un rol no habitual: el de animador de procesos de desarrollo local. Esto quiere decir que, además de su vínculo habitual con las áreas de empleo provinciales o municipales debe desarrollar acciones dirigidas hacia cámaras empresariales, productores, organizaciones de trabajadores, gobiernos locales, universidades y organismos de I+D+i, entre otros.

El desarrollo de un plan territorial supone la voluntad expresa de los actores locales de asumir compromisos y responsabilidades con el mismo. Este compromiso debe expresarse en la conformación e institucionalización de Mesas Territoriales que permitan coordinar las distintas acciones que se generen en el marco del plan.

La conformación de una mesa territorial para el desarrollo de estrategias de promoción del empleo implica la construcción de una visión común sobre el desarrollo del territorio, una definición compartida de las políticas de empleo y calificación que este requiere, una selección de los objetivos estratégicos que se propone lograr en esta área y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones contempladas en el plan.

Los miembros de una mesa territorial son aquellos que, en el marco de esta visión, misión y objetivos compartidos, asumen responsabilidades específicas en la formulación e implementación del plan. Cinco tipos de miembros participan de una mesa territorial:

- a. *Representantes de las instancias de gobierno locales y provinciales* relacionadas a la experiencia;
- b. *Organismos que agrupan y representan a empresarios y productores* de las distintas actividades comprendidas en el territorio.
- c. *Organismos que agrupan y representan a trabajadores* de diversas actividades;
- d. *Instituciones de formación* especializadas en la formación de calificaciones específicas y formaciones técnicas de nivel medio o superior.
- e. *Instituciones de I+D+i* existentes en el territorio y vinculadas con las actividades económicas locales o con los desafíos que el plan asuma.

En el marco de los Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo y de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, la política de empleo articula recursos

vinculados con:

- a. OFICINAS DE EMPLEO
Servicios de orientación y apoyo a la construcción y viabilización de los proyectos de la población desocupada de inserción en el mercado de trabajo.
- b. FORMACIÓN PROFESIONAL:
Servicios educativos y de formación de calidad para fortalecer la empleabilidad de la población con problemas de empleo.
- c. EMPLEO TRANSITORIO
Experiencias de trabajo calificantes que mejoren sus condiciones de empleabilidad de los desocupados.
- d. INSERCIÓN LABORAL
Herramientas para apoyar a aquellos sectores de actividad o cadenas de valor que generen oportunidades de empleo y autoempleo para las personas beneficiarias del mismo

La articulación interinstitucional en la política de empleo actual de la Argentina

Una de las características centrales del Plan “Más y Mejor Trabajo” es que no fue concebido como un plan cerrado diseñado exclusivamente desde el nivel central del Ministerio de Trabajo. Por el contrario, se lo concibe como una estrategia que promueve, en aquellos actores que se consideran clave, el desarrollo de estrategias de promoción del empleo. Desde ese punto de vista, puede ser concebido como un “plan de planes”.

Esta característica hace que las acciones se hayan desarrollado con un alto grado de articulación interinstitucional. Estas prácticas se pueden ordenar, para un mejor entendimiento en tres tipos distintos de articulación y coordinación:

ARTICULACIÓN HORIZONTAL

I. La coordinación entre jurisdicciones de la Administración Pública Nacional

Este tipo de coordinación reconoce dos instancias de naturaleza diversa: la que se realiza en el marco del mencionado Gabinete de Asuntos de la Producción, orientada al consenso sobre medidas de políticas, y la que se realiza con instancias técnicas a efectos de coordinación operativa, con la finalidad de potenciar las acciones y optimizar los recursos. Con relación a estas últimas se puede señalar:

- *La coordinación con la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.* Se opera a través de la participación en los Foros Sectoriales de Competitividad que organiza dicha secretaría. Por otra parte, esa repartición establece los sectores de actividad económica prioritarios, proporciona informes de base y orienta en relación a las tendencias que se registran en cada sector. Asimismo, la Subsecretaría de la Mediana y Pequeña Empresa, que de ella depende, proporciona, en algunos casos, asistencia técnica y capacitación.
- *La coordinación con el Ministerio de Educación.* Se concreta en dos planos: respecto la educación general y respecto de la formación técnico-profesional. Con relación al primero, la Secretaría de Educación proporciona la curricula y el diseño de los

materiales de apoyo para la operación de finalización de los ciclos educativos de los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que impulsa el Ministerio de Trabajo. Con relación al segundo, si bien se coordinan acciones con el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) se debería profundizar la naturaleza de la coordinación dado que existen competencias compartidas entre ambas jurisdicciones en los referido al campo de la educación técnico profesional.

- *La coordinación con el Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior:* Con este organismo hay un incipiente intento de coordinación basado inicialmente en la cooperación para el trabajo en terreno en algunas microregiones del país. Se complementan acciones de ambas jurisdicciones vinculadas a la promoción del desarrollo económico local con foco en el empleo; estos procesos derivan en Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.
- *La coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social.* Con esta jurisdicción existen dos planos de coordinación:
 - En primer lugar, el trabajo conjunto sobre los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Por un lado, se concreta a través de un programa denominado “Insumos y Herramientas” que apoya los microemprendimientos impulsados por los beneficiarios, a través de la entrega de maquinarias e implementos así como de materiales requeridos para la producción. Este Programa es de gestión conjunta entre los dos ministerios y financiado con el presupuesto del Ministerio de Trabajo. Por otro, se opera a través de resoluciones conjunta y coordinación de acciones, una tarea de clasificación de beneficiarios en base a su condición de empleabilidad y de traspaso de los beneficiarios de situación de mayor vulnerabilidad a programas del Ministerio de Desarrollo Social¹.
 - En segundo lugar, a través de la coordinación del trabajo territorial de ambas jurisdicciones vinculadas al desarrollo local. Este tipo de articulación es débil e incipiente; por la naturaleza de las acciones de ambas jurisdicciones, debería ser más profunda y sistemática.
- *La coordinación con organismos descentralizados de la administración pública nacional.* Se coordinan acciones de cooperación en el desarrollo de Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo y de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo con organismos como el Instituto de Tecnología Industrial (INTI) o el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA).

II. La coordinación entre áreas de los gobiernos provinciales.

El Ministerio de Trabajo promueve ámbitos de articulación y coordinación de áreas vinculadas al problema del empleo en los gobiernos provinciales.

En la mayor parte de los estados provinciales se reproducen los problemas de articulación y coordinación entre las diversas áreas de gestión que se registran en el estado nacional,

¹ Esta coordinación está ordenada por un Decreto Presidencial.

reproduciendo una práctica de intervención fragmentada propia de la organización burocrática por sectores de gestión. Esto ha llevado al Ministerio de Trabajo a promover espacios de articulación de las áreas de trabajo, producción y educación que funcionen como contraparte del ministerio y en el que se discuta el desarrollo de la política de empleo en el territorio provincial.

Los dos casos en se ha logrado mayor institucionalización y un funcionamiento regular son:

- El caso del Consejo de Producción, Educación y Trabajo (COPET) en la provincia de Santa Fe. El COPET reúne al Ministerio de Producción, al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Trabajo de la provincia.
- El caso Consejo de Producción, Educación y Trabajo (COPRET) en Provincia de Buenos Aires. El COPRET reúne a la Dirección General de Escuelas, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Humano y la Subsecretaría de la Producción de la provincia.

A su vez, el Consejo Federal del Trabajo, que nuclea a las áreas de trabajo de todas las provincias, ha asumido el compromiso de impulsar en el resto de los gobiernos provinciales la constitución de ámbitos de similares características como marco de coordinación operativa de las acciones de la política de empleo. Esto se expresa en un Acuerdo Marco de próxima firma entre ese organismo y el Ministerio de Trabajo

III. La articulación entre áreas de los gobiernos locales.

Es habitual entre la mayor parte de los municipios la separación de las áreas de empleo, generalmente vinculadas a la administración del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, respecto a las áreas de producción. La nueva política de empleo llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo ha estimulado de manera sistemática la articulación de estas dos áreas, dada la importante experiencia de trabajo con la población desocupada de las áreas de empleo y la importancia de las áreas de producción en el contacto con las empresas, la intermediación laboral y la promoción del desarrollo económico local. Se han dado casos, incluso, en los que la Oficina de Empleo del municipio ha pasado a depender del área de producción. La constitución de las Mesas Territoriales de Promoción del Empleo, en las que se integran también otros actores públicos y privados, facilita también una mayor articulación entre ambas áreas.

ARTICULACIÓN VERTICAL

I. La articulación Nación, Provincia, Municipios.

El Ministerio de Trabajo ha fortalecido en los últimos años sus vínculos con los gobiernos locales, exclusivamente en lo que hace a la administración del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, ya que dicho programa opera descentralizadamente con base en los las administraciones municipales. En el Marco del Plan "Más y Mejor Trabajo", el ministerio se propuso ampliar el cometido de la relación con los gobiernos locales, consecuente con el giro que la actual política de empleo pretende de la contención social a la promoción activa del empleo. Por otra parte, se propuso fortalecer la coordinación con los gobiernos provinciales, para impulsar también en este nivel estrategias de promoción del empleo de

alcance provincial.

Con la mayor parte de los gobiernos provinciales se ha avanzado en convenios de cooperación con algunos de sus ministerios: por ejemplo, con el Ministerio de Educación de las provincias, en torno a las actividades de terminalidad educativa o formación profesional. No obstante, se intenta superar este modelo a través de la suscripción de acuerdos con el gobierno provincial en su conjunto, estableciendo compromisos mutuos en el marco de una estrategia provincial de empleo.

Sin embargo, es el modelo COPET antes mencionado el que ha mostrado una mayor efectividad a la hora de la articulación y coordinación de acciones de carácter vertical. En algunos casos, se ha logrado mantener un funcionamiento regular y sistemático². Son ámbitos técnico-políticos que brindan un contexto ideal para definir estrategias provinciales con relación al empleo.

Otro mecanismo importante para destacar es el del Consejo Federal del Trabajo que, como se explicaba antes, reúne a todas las áreas de empleo de las distintas provincias. Durante el año 2005, dicho consejo incorporó de manera activa los temas vinculados a la política de empleo que desarrolla el Ministerio de Trabajo. La limitación que muestra esta experiencia es común a casi todos los Consejos Federales: más allá de consensuar líneas generales, la articulación no se hace operativa y no se baja al nivel de coordinación de acciones.

ARTICULACIÓN PÚBLICO / PRIVADO:

En el desarrollo de las acciones del Plan “Más y Mejor Trabajo”, el Ministerio ha optado por un esquema de articulación entre actores públicos y privados ligado a sus dos perspectivas de abordaje: sectorial y territorial. Son entonces las Mesas Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo y las Mesas Territoriales de Promoción del Empleo los ámbitos en los que ocurre, en su mayor parte, los esfuerzos de articulación y coordinación entre actores públicos y privados.

En ese sentido, el Ministerio de Trabajo viene promoviendo y sosteniendo el funcionamiento activo de veintidós Mesas Sectoriales y tiene conformadas, o en proceso de conformación, ciento setenta Mesas Territoriales distribuidas en todo el territorio del país. Los resultados son diversos, pero, en general, se ha logrado una razonable participación y un fuerte compromiso de los actores. Sin embargo, quedan para analizar cuestiones vinculadas a la representatividad de estos ámbitos y a las formas o configuraciones que estas mesas podrían asumir a efectos de garantizar un funcionamiento efectivo.

Conclusiones

Si bien el Ministerio de Trabajo ha comprendido el carácter transversal del problema del empleo, si bien ha comprendido que la política de empleo excede los límites del propio Ministerio, si bien esto lo ha llevado a sistemáticas y persistentes tareas de coordinación

² El COPET Santa Fe funciona desde hace un año manteniendo una reunión mensual con el Ministerio de Trabajo a nivel central y reuniones de coordinación operativa con las dos gerencias de empleo que el Ministerio tiene en territorio provincial.

interinstitucional con otras áreas de la administración pública nacional, con gobiernos provinciales y municipales, con actores de la sociedad civil y con actores de la producción, se hace necesario, sin embargo, un salto cualitativo en materia de coordinación interinstitucional. Para ello proponemos avanzar en tres caminos simultáneos.

La necesidad de una gestión estratégica planificada de carácter transversal

En la articulación horizontal se presentan dos riesgos: la ritualización de los gabinetes horizontales y el voluntarismo asistemático en las coordinaciones “jurisdicción a jurisdicción”. Es necesario superar un esquema de coordinación jurisdicción a jurisdicción sobre aspectos operativos puntuales basado en el voluntarismo de las gestiones de turno. El camino sería lograr una mayor institucionalización de las instancias de coordinación.

No obstante, es necesario aprender de los ejemplos de los últimos años respecto a los intentos de conformación de “gabinetes horizontales” al interior del Ejecutivo nacional que significaron rotundos fracasos. La constitución mediante decretos de diversos gabinetes o consejos no impidió que sean rápidamente vaciados de contenido y representación, en la medida en que carecían de objetivos y metas, de recursos específicos y de tiempos establecidos para obtener resultados.

La puesta en marcha de mecanismos de articulación y coordinación horizontales efectivos debe partir de una visión conceptual que comprenda la necesidad de un trabajo gubernativo de mayor flexibilidad, de una orientación por objetivos multisectoriales y de entender el costo de la duplicación de funciones y del choque de atribuciones.

En este sentido, pensar en instancias de coordinación horizontal efectivas, supone la configuración de verdaderas organizaciones “ad-hocráticas” conformadas por gajos de distintas jurisdicciones, que tengan vigencia por un período acotado de tiempo y que en su constitución incluya los objetivos y metas que deben conseguir, los recursos humanos, financieros y organizativos –provenientes de tales jurisdicciones- con los que contará para su logro y los plazos temporales para conseguirlos. Es decir, que posibilite una verdadera gestión planificada de carácter transversal.

La vigencia de la estructura deberá estar acotada a la vigencia del problema: esto es, hasta que el problema que le da origen salga de la agenda pública. En otras palabras, si la realidad nos presenta problemas complejos que requieren distintos abordajes simultáneos, debemos contar con organizaciones flexibles capaces de hacer frente de manera horizontal a esos problemas.

Se trata, en definitiva, de dotar a la macroestructura del sector público de la suficiente flexibilidad para cambiar su morfología con el objeto de adaptarse a los distintos desafíos planteados por el ambiente.

Es necesario tener presente que la legislación vigente en materia organizacional es sumamente limitada y no contempla la posibilidad de constituir nuevos patrones jurídico institucionales, de modo tal de dotar a las organizaciones públicas de mayor versatilidad y flexibilidad para adaptarse a escenarios cambiantes. Por lo tanto, uno de los desafíos pendientes, pensando en dar un verdadero salto cualitativo en los modelos de coordinación, es la formulación y adopción de una arquitectura normativa que se constituya en una

plataforma legal apta para viabilizar modelos organizativos flexibles e innovadores.

Otro desafío para garantizar una gestión planificada de coordinación entre las distintas áreas del Estado es establecer un esquema en el que, por un lado, se tomen decisiones que ofrezcan direccionalidad estratégica, de modo tal de plantear un horizonte de política de mediano y largo plazo y, por otro, se actúe de manera muy flexible en el corto plazo permitiendo movimientos de tipo incremental que se realicen en una trayectoria temporal determinada.

Consolidar la articulación entre los distintos niveles de gobierno

En la articulación vertical se presentan dos riesgos:

- La burocratización de los consejos federales cuya principal limitación suele ser que, más allá de consensuar líneas generales, la articulación no se hace operativa y no se baja al nivel de coordinación de acciones
- Un enfoque excesivamente radial en el modelo COPET –Ministerio de Trabajo / Provincias- que lleve a procesos muy diferentes y desiguales en las distintas provincias respecto del desarrollo de la política

La experiencia acumulada en relación a los consejos federales se remonta a los años cincuenta y si bien muestra muchos fracasos, también revela episodios de funcionamiento razonable. Comparando unos y otros emergen tres puntos centrales para un funcionamiento efectivo.

- La vigencia real de una política sectorial que permita, además de contar con un derrotero común, precisar las atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno.
- La disponibilidad de instrumentos que posibiliten llevar a cabo las políticas, cautelando la relación entre resultados y asignación de recursos.
- La construcción progresiva de una institucionalidad que haga posible operar con flexibilidad dentro de reglas estables y con respeto de los compromisos consensuados.

Los Consejos Federales deberían avanzar hacia mecanismos de programación presupuestaria, evaluación de resultados sobre las transferencias que realiza la Nación a las Provincias y fortalecimiento del presupuesto plurianual concebido como instrumento de direccionalidad estratégica.

Por otra parte, sería conveniente relacionar los COPET (Comisión de Producción, Educación y Trabajo) de las provincias con el Consejo Federal del Trabajo, a efectos de reservar al Consejo la adopción de acuerdos de carácter estratégicos y a los COPET la conducción tecno-política del desarrollo de las acciones en el territorio provincial. Esto permitiría también el intercambio de experiencias entre los gobiernos sub-nacionales.

Otro elemento para el fortalecimiento de los ámbitos de coordinación vertical está vinculado a

la necesidad de profundizar la formulación de políticas que se constituyan en “plan de planes”. Es decir, políticas descentralizadas que establezcan un marco a partir del cual sea posible constituir nuevos planes de desarrollo, lo suficientemente versátiles para adecuarse a los cambios de coyuntura y territorio.

Fortalecer la articulación público / privado

Es necesario aceptar que, en el actual contexto, los Estados tienen pocas posibilidades de enfrentar por sí sólo la complejidad de los problemas que la sociedad y el ambiente le plantea. Es conveniente entonces dilucidar cuáles son los mecanismos más efectivos de participación de las organizaciones de la sociedad civil y del mundo de la producción y el trabajo. En este sentido, vale señalar que, en el caso argentino, algunas de las políticas públicas más exitosas³ de los últimos quince años sólo fueron posibles mediante la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo contamos con dos dificultades de base:

- Las organizaciones no gubernamentales del sector social no han alcanzado, en nuestro país, un grado de desarrollo y organización que les posibilite una participación verdaderamente protagónica en la producción de políticas públicas.
- La cultura empresaria de nuestro país hace que las organizaciones empresariales participen de los ámbitos de concertación vinculados a las políticas públicas, sólo si suponen que esto se expresará en algún tipo de beneficio en el corto plazo.

Dificultades de este tipo ponen en serio riesgo iniciativas de políticas como la que presenta este trabajo. Pero como justamente esto demanda un proceso de fortalecimiento de las instituciones a efectos de consolidar un tejido institucional más rico y más sólido y reclama, fundamentalmente, un cambio cultural, es conveniente insistir en estos esquemas de políticas. El objetivo es que efectivamente en el corto o mediano plazo los Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo y los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo sean verdaderamente iniciativas de los actores del sector de actividad o de los actores de un territorio, que el Ministerio de Trabajo y otras instituciones públicas y privadas apoyan. Esto significará que habremos cumplido con el objetivo estratégico de mediano plazo de la actual política de empleo que es el de fortalecer las capacidades sectoriales y territoriales para la gestión y promoción del empleo.

Aún no es posible tener perspectivas claras del éxito o fracaso de estos intentos de coordinación y articulación interinstitucional debido a su reciente puesta en marcha y a la evidente necesidad de mejora de sus dispositivos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, si encontramos dificultades, habrá que insistir de todos modos en el mismo camino porque una verdadera política de empleo no cabe dentro de los límites de una sola institución, se construye desde una multiplicidad de lugares.

³ A modo de ejemplo: la política de erradicación de la fiebre aftosa en el año 1995 y la política de explotación minera de la misma década.

ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL

Aníbal Jorge Sotelo Maciel, Argentino, 44 años de edad, DNI: 13.830.887, Domicilio: Santiago del Estero 690, 4º A, Buenos Aires, Teléfono: (011) 4-383-0698, Celular 15-4-579-4155, mail: anibaljorgesotelo@ciudad.com.ar, sotelojorge@hotmail.com

Profesor de Filosofía, egresado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP); Especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el Instituto Nacional para las Administraciones Públicas (INAP) de España; y en Planificación Estratégica y Presupuesto, en la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera.

Cubrió diversas funciones de asesoría y actividades de consultoría en el ámbito de la Administración Pública Nacional y en instituciones del sector público en otros países de la región. Actualmente es Director Nacional del Sistema Federal de Empleo, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Ha desarrollado propuestas y modelos de intervención, entre ellos, en el terreno de la planificación estratégica y la planificación de base local y en los Sistemas Locales de Ofertas y Servicios Educativos (SILOSE).

Como docente universitario, tiene a su cargo actualmente la Cátedra Administración y Planificación en Trabajo Social en la UNLP.