

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Un nuevo enfoque respecto a las políticas activas
de empleo en nuestro país: el caso del Centro
Público de Empleo del Departamento de Florida.
Período 2009-2010**

Alejandro Vignolo Cabrera
Tutora: Altair Magri

2010

1. EL SECTOR PUBLICO Y EL MERCADO DE TRABAJO: UNA RELACION COMPLEJA.

En los albores de la década del 90, nuestro país no es la excepción a la región y se enfrenta a un nuevo reto en lo que refiere al mercado de trabajo: una mayor apertura de la economía nacional dentro de su zona de influencia así como la profundización de sus intercambios comerciales con los bloques económicos extracontinentales.

Este fenómeno repercutió desde la perspectiva del empresariado en la necesidad de generar respuestas acordes a un mercado de trabajo en el que comenzaban a surgir diversas problemáticas propias a los nuevos tiempos que se aproximaban. Ante un contexto pautado por la reducción de costos como estrategia de inserción a otros mercados, se incorporaron nuevas tecnologías que lógicamente repercutieron en las tradicionales estructuras productivas de nuestro país (Rodríguez, 2002).

Este autor nos caracteriza la incipiente configuración del mercado de trabajo local ante estas transformaciones. Se destacan:

- Reducción del empleo en la industria, incrementándose en el sector de servicios.
- Demanda de nuevas competencias y calificaciones para los trabajadores. Esto último genera la necesidad de recalificar a la mano de obra activa y esto se evidenció, en modificaciones en el sistema educativo público y privado.

¿Cual fue la respuesta de nuestro sistema político en aquél momento ante esta reconfiguración del mercado de trabajo? Podemos mencionar entre las principales medidas en este ámbito, la creación del sistema JUNAE (Junta Nacional de Empleo)-DINAE (Dirección Nacional de Empleo) a través de la Ley 16.320 de noviembre de 1992. Esta última, instaurada como Unidad Ejecutora dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tendría entre sus cometidos fundamentales la investigación así como el estímulo de iniciativas enmarcadas en lo que se define como *políticas activas de empleo*. La DINAE, previa redefinición de sus cometidos en el año 1996 (Ley 16.736), se ha mantenido cumpliendo un rol preponderante en lo que a su materia compete hasta nuestros días.

A partir de la asunción a nivel nacional del Frente Amplio en el año 2005, se comienza a trabajar desde el MTSS con los principales actores involucrados en la temática en la elaboración del documento denominado “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo”; el cual debería ser interpretado como el compendio de las líneas de trabajo en el período 2005-2010 que llevaría a cabo este Ministerio.

En dicho texto, se establece una nueva conformación a la interna de la estructura organizativa de la DINAE. Allí se crean tres áreas programáticas: Servicios Públicos de Empleo (SPE), Emprendimientos Productivos (EP) y Formación Profesional (FP), con sus correspondientes sub-áreas.

A nivel territorial estas tres áreas se integraron finalmente en lo que se denominó como Centros Públicos de Empleo (CePE), brindando sus servicios a través de esta nueva institucionalidad creada a partir del año 2005 y que tuvo a los departamentos de Montevideo, Paysandú y Treinta y Tres como sus pioneros. Estos surgen a partir de un convenio entre el MTSS representado por la DINAE y la Intendencia Departamental correspondiente, a través del cual la DINAE se obliga en líneas generales a brindar asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios que desempeñen tareas en el CePE. Mientras que la Intendencia, representada por el Ejecutivo Comunal, se responsabiliza en brindar el espacio físico necesario para que el CePE pueda desempeñar sus tareas en forma correcta así como los recursos humanos requeridos en número y perfil adecuado.

Nuestro primer objetivo es intentar aproximarnos a posibles repuestas a las dificultades que presenta esta política pública en la etapa de su implementación en el territorio. Esto último lo concluimos al estar refiriéndonos a un Convenio que luego de casi cinco años de ser en puesto en marcha a nivel nacional, presenta un escenario caracterizado por las dificultades en su afianzamiento en el plano departamental.

En forma complementaria a este anterior objetivo planteado, profundizaremos en el caso del Centro Público de Empleo del Departamento de Florida, sito en la capital homónima e inaugurado en el año 2009, como modo de encontrar los posibles motivos que nos hacen suponer que es el caso que se aproximó (durante el período Junio 2009- Junio 2010) a cumplir en forma más acorde con lo que se pretende como “modelo” desde la perspectiva de los actores involucrados.

En el entendido que desde las Ciencias Sociales y más específicamente desde la Ciencia Política este es un tema que aún no ha generado un importante nivel de acumulación, consideramos a este trabajo como un modo de contribuir a que investigadores afines a la temática puedan conocer e interesarse en esta área fundamentalmente, desde una perspectiva politológica.

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A TRAVÉS DEL MODELO CePE.

2.1.) Conceptualización.

La cuestión del empleo y las políticas públicas que surgen como resultado, producen diversas definiciones ligadas al “mundo del trabajo”. Es esencial delimitar dichas acepciones con el objetivo de poder lograr una mejor comprensión de las mismas y de esta manera, distinguir conceptos que resultan fundamentales en el momento de abordar una temática lo suficientemente compleja.

Comenzaremos por puntualizar lo que se entiende por *trabajo* desde una perspectiva neoclásica: “...es una actividad humana orientada hacia un fin, que es la producción de bienes y servicios que se destinan a la satisfacción de necesidades sociales” (Neffa; 1996: 36). De acuerdo a la Teoría del Valor, que cuenta entre sus principales defensores a David Ricardo, el trabajo humano considerado como una mercancía particular cuenta con determinadas características específicas. Entre estas se destacan su *valor de uso* y el *valor de cambio*. Según esta teoría, durante una parte del período de tiempo en que el trabajador utiliza su fuerza de trabajo, está generando un valor que representa el costo de reproducción de su fuerza de trabajo. Es decir su valor de cambio, cuyo equivalente en términos monetarios es el salario abonado con el capital variable.

Prosiguiendo con la argumentación de Ricardo, lo específico del trabajo humano radica en que en tanto *valor de uso*, es pausable de generar un valor adicional (*plus valor*) que el requerido para la reproducción de su fuerza de trabajo. Adicionalmente, es capaz de transferir al producto el valor acumulado en los objetos y en los medios de trabajo.

Otra teoría que profundizó en el estudio del trabajo como actividad humana, ha sido el marxismo clásico. A diferencia de la perspectiva neoclásica, esta teoría no acota el trabajo al de índole asalariada, ya que reconoce como éste a toda actividad vinculada con la riqueza material de la sociedad, no sólo con la generación de valores de cambio. Sin embargo, dado el avance del trabajador asalariado capitalista en el siglo XIX y su significado de vanguardia en términos socio-económicos para la época, provocó que el pensamiento marxista otorgara una preferencia por este tipo de trabajador en su estudio, que en definitiva es una de las formas de trabajo asalariado (de la Garza, 2005).

En síntesis, las dos teorías anteriormente citadas conforman lo que se denomina tradicionalmente como *concepto restringido clásico de trabajo*. Es menester referirnos a que dada la heterogeneidad de las formas de trabajo en nuestros días, dichas

conceptualizaciones han perdido cierta vigencia para el análisis de las mismas en la actualidad¹. Lógicamente estas corrientes teóricas mantienen su condición de paradigma para profundizar en la cuestión del trabajo como actividad humana.

Por último, delimitaremos brevemente el alcance de lo que podemos definir como *empleo*. Por este concepto se entiende la actividad en la cual predomina el trabajo remunerado a través del salario o con el producto de la venta de la producción o de servicios. Abarca el ámbito de las actividades mercantiles, lo que refiere a la Administración Pública así como tareas propiamente domésticas (Neffa, 1996). Se excluye de esta definición, las actividades vinculadas al trabajo forzado, así como el trabajo libre no-mercantil y no remunerado (por ejemplo, las actividades de militancia o voluntariado).

2.2.) Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo.

Es medular para un investigador del tema poder comprender la diferencia entre las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo.

Las *políticas de empleo* “...*tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo*” (Samaniego; 2002: 11). Estas medidas e instrumentos tienen como cometido intervenir en el nivel y en la calidad del empleo de un país.

Las políticas de empleo actúan en la demanda tanto como en la oferta de trabajo; la primera se ve influenciada por ejemplo, a través de instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otras iniciativas con las que cuenta el Gobierno. Por el lado de la oferta, se requiere actuar sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales; se destacan las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Estas políticas se caracterizan por su enfoque comprensivo y multidisciplinario, por lo tanto su formulación no puede estar limitada al Ministerio de Trabajo exclusivamente, sino que requiere una amplia coordinación entre los distintos actores involucrados en la temática.

Las *políticas laborales* “...*comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el*

¹ El crecimiento sostenido fundamentalmente en las últimas décadas de los trabajos no industriales, ha contribuido a un *concepto amplio de trabajo*; una actividad laboral no sólo comprende lo físico y lo intelectual, sino que abarca además las caras objetiva y subjetiva de dicha actividad.

marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego; 2002: 12). Abarca medidas que tengan como objetivo la garantía de derechos: entre otras la fijación de los salarios mínimos, seguridad e higiene en el ámbito laboral, derecho de huelga y la restricción a las actividades laborales realizadas por menores. A nivel de responsabilidad gubernamental, las políticas laborales comprenden al Ministerio de Trabajo y a las instituciones vinculadas a la seguridad social.

En tercer orden, definiremos el concepto de *políticas de mercado de trabajo*. Estas *“...utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”* (Samaniego; 2002: 12). A su interior existen dos vertientes, las políticas activas y su contraparte, las políticas pasivas de empleo. Ambos conceptos serán explicitados en el ítem a continuación.

De acuerdo a esta autora, la justificación teórica de la existencia de estas políticas de mercado de trabajo radica en la necesidad de atenuar las consiguientes “fallas”; consecuencia del accionar del mismo. Por ejemplo al acercar al pequeño y mediano empresario la posibilidad de acceder al crédito, a través de diversos programas que estimulen la creación y fortalecimiento de las microempresas.

La financiación surge principalmente del gasto público, un cierto apoyo de organizaciones privadas y en estos últimos años ha cobrado importancia el apoyo económico por parte de fondos internacionales. Respecto a esto último más adelante nos explayaremos sobre el rol que ha jugado en nuestro caso a analizar, los fondos destinados por el gobierno de España a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD).

2.3.) Lineamientos teóricos en torno a las políticas activas de empleo.

2.3.1.) Políticas activas y pasivas de empleo.

Las *políticas activas de empleo*, presentan entre sus cometidos brindar ayuda a los desempleados y así lograr que los mismos se reinseren al mercado de trabajo en el menor período de tiempo posible. Además, se pretende evitar que las personas que cuentan con un empleo puedan perderlo así como estimular la generación de empleo de calidad. Mientras que las *políticas pasivas de empleo*, tienen como finalidad actuar sobre la pérdida de ingreso, característica de la población en situación de desempleo (Samaniego, 2002). Este tipo de medidas *“...suelen tener una orientación social, en*

virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo” (Perazzo y Rossel; 2009: 11). En nuestro país, el Seguro de Desempleo es uno de los ejemplos más visibles de este tipo de instrumentos.

Es fundamental para comprender la distinción entre ambos tipos de políticas, analizar el rol que desempeña el Estado en el mercado de trabajo. El sector estatal en el caso de las políticas activas, en contraposición a lo que ocurre respecto a las políticas pasivas, se posiciona en un rol de mayor énfasis en la intervención del mercado. Se enfoca principalmente en mitigar los efectos socio-económicos del desempleo así como hacer fuerte hincapié en los sectores más propensos a engrosar el sector de los “no ocupados” (adultos, poco calificados y las mujeres) a través de medidas de un contenido que prioriza la formación y la reconversión profesional².

2.3.2.) Surgimiento de las políticas activas de empleo.

A comienzos de la década de 1960 en la Europa continental, cobra impulso la formulación e implementación de lo que en ese momento se denominó como *programas activos de recursos*; las actualmente conocidas como políticas activas de empleo. Entre las instituciones más destacadas respecto al tratamiento de este tema desde un inicio, mencionamos a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Perazzo y Rossel, 2009).

Desde una perspectiva histórica, existen dos fases respecto a las características presentes en este tipo de políticas. En una primera instancia, a partir de los años 60 se enfocaron en remover los *cuernos de botella* del mercado de trabajo; *a posteriori* el énfasis fue puesto en la creación directa de puestos de trabajo.

Más tarde en el tiempo, situándonos en el principio de los 90’, se evidenció que detrás de la problemática del desempleo, había factores estructurales que fomentaban el mantenimiento del mismo y que las medidas de corto plazo, no tendrían mayores efectos sobre la reducción de su porcentaje. Por lo tanto las medidas se orientaron a

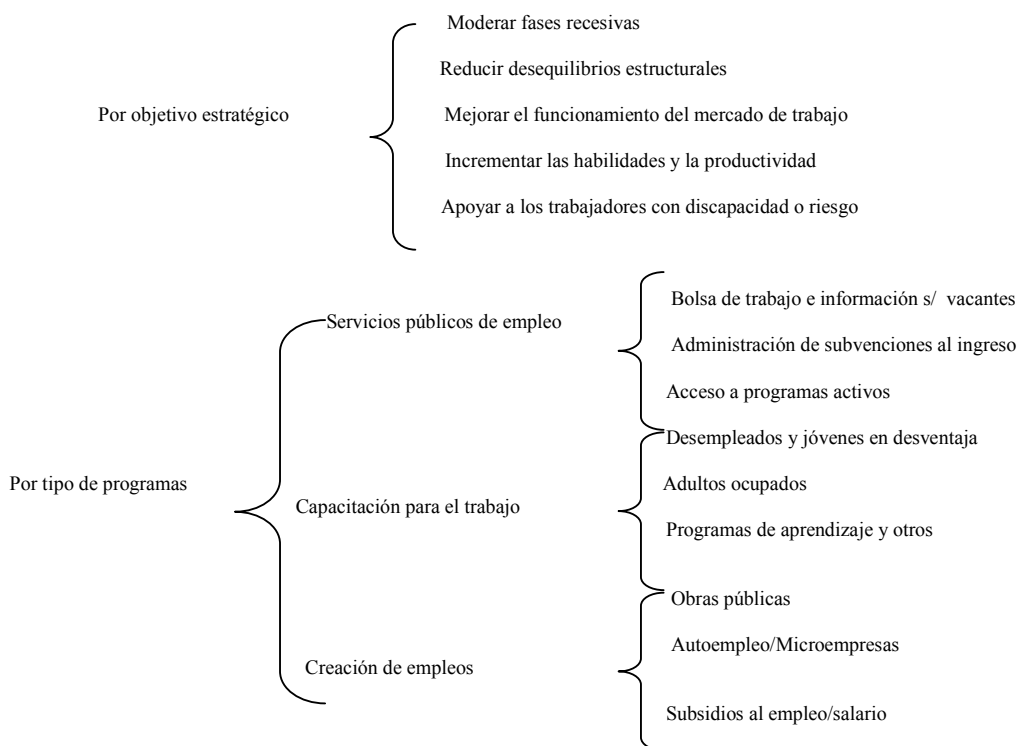
² Si tomamos el caso de Europa, en muchos países, a nivel académico tanto como en el ámbito dirigenal: “...existe una preocupación debido a que luego del crecimiento del desempleo producto de una recesión, el nivel de desocupación no reacciona rápidamente a la baja en la recuperación. Una de las vías de las políticas para disminuir el desempleo estructural y la persistencia es la mejora en el encuentro de la demanda y la oferta laboral. Otra de las vías es que en el mediano plazo, los programas incrementen la oferta efectiva laboral (por ejemplo atrayendo trabajadores que no compiten efectivamente en el mercado de trabajo y por lo tanto, tengan un impacto positivo sobre el empleo a través de una mayor atracción de negocios rentables -en particular en economías abiertas-, una reducción de presiones salariales” (Bucheli; 2005: 7).

actuar sobre el mercado de trabajo, en una estrategia de más largo plazo. Estas disposiciones son las más recientes en el tiempo y las cuales en su mayoría han sido o están siendo implementadas en nuestro país en la actualidad (Samaniego, 2002).

2.3.3.) Clasificación.

Presentaremos a continuación, algunas de las clasificaciones más destacadas de la literatura sobre políticas activas de empleo³.

Cuadro No. 1: Clasificación de las PAE.



Fuente: Samaniego (2002), en base a Betcherman (2000) y OCDE (2001).

3 Entre los analistas nacionales, citamos la clasificación realizada por Bucheli (2005). Las políticas activas de empleo se pueden desagregar en cinco programas: a) asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; b) Programas de capacitación; c) apoyo a la microempresa y al autoempleo; d) creación directa de empleo por parte del Estado; e) subsidios a empresas que emplean individuos desempleados.

Como analizaremos más adelante, esta diversidad de programas en su mayoría han sido comprendidos en los Centros Públicos de nuestro país.

2.3.4.) Evolución histórico-institucional de las PAE en el Uruguay.

Podemos distinguir en lo que refiere a la formulación y ejecución de las políticas activas de empleo en nuestro país, dos periodos.

1er. Período: a partir del año 1992 (creación del sistema DINAE-JUNAE) y que culmina en el año 2005.

A modo de balance del momento inicial de puesta en práctica de las PAE, podemos extraer del análisis de Juan Manuel Rodríguez (2002) las siguientes conclusiones:

- Buena valoración de la herramienta del tripartismo por parte de los actores involucrados (año 1993: surgen los denominados Servicios Interior DINAE-Intendencia; que centraron su rol en la atención de los trabajadores en Seguro de Desempleo).
- Se destaca la articulación entre los organismos públicos y entidades privadas, entre éstas se destacan las denominadas Entidades de Capacitación (ECA), responsables de la formulación y ejecución de los cursos de Formación Profesional a los trabajadores en Seguro de Desempleo.
- La descentralización en el territorio de los programas desarrollados por el sistema DINAE-JUNAE.
- Por último, la escasez de recursos; problema que resultó transversal a todo este sistema y que repercutió en los objetivos a alcanzar en un principio.

2do. Período: desde el año 2005 podemos distinguir una nueva etapa que continúa hasta la actualidad.

La reformulación organizacional a la interna de la DINAE en función de sus nuevos objetivos así como la reciente creación del Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional (INEFoP) en sustitución de la JUNAE, configuran en términos institucionales el nuevo rol que se le asigna al Estado en el mercado de trabajo a partir del gobierno anterior.

En lo que respecta al segundo momento planteado en nuestro análisis, debemos comprender los cambios desarrollados al interior de la DINAE a través de la elaboración del documento denominado como *Estrategia Nacional para Fomento del Empleo*. El mismo surge tomando en consideración lo establecido por lo que denominó entonces como *Compromiso Nacional*; este macro-acuerdo entre diversos actores del empresariado nacional, el sindicalismo así como de otras organizaciones de carácter

social, fue a instancias de la convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo en el mes de Mayo del año 2005.

2.4.) Los Servicios Públicos de Empleo.

A pesar de lo reciente que puede resultar la temática de los Servicios Públicos de Empleo en nuestro país, desde fines de la década del 40 se promovía desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los beneficios de este nuevo enfoque. Fueron los pioneros en este tipo de iniciativas los Estados Unidos y en la Europa continental se destacaron Suecia, España e Italia.

Los Servicios Públicos de Empleo tienen como objetivo “...mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo” (Perazzo y Rossel; 2009: 23), con el rasgo distintivo con respecto a otros ejemplos de articulación público-privado en la cuestión del empleo, del marcado énfasis en el desarrollo del mercado de trabajo local (Lorenzelli, 2008).

A partir de la experiencia de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de más larga data, de Europa como de América Latina, se obtienen impactos negativos y positivos de la implementación de los mismos. Comenzando por los aspectos a mejorar los SPE pueden llegar a ubicar en un puesto de trabajo a una persona que hubiera encontrado ese empleo sin la necesidad de la intervención de los SPE (*peso muerto*) o desplazar con los trabajadores que se presentan en los SPE, a otras personas que podrían hacer lo mismo (*efecto sustitución*). Dentro de los impactos positivos se indica que “...contribuyen al empleo de los desempleados, lo que es particularmente importante en el caso de los desempleados de larga duración; que son más efectivos cuando se sale de las crisis económicas y que los SPE son la política con mejores resultados en términos de costo-beneficio, ya que teniendo la misma efectividad que otras políticas, son relativamente más baratos” (Mazzuchi; 2009: 98).

A nivel del territorio los SPE adquieren el formato institucional denominado como Centros Públicos de Empleo, tal es el rótulo que adquirieron en nuestro país.

2.5.) Cómo “aterrizan” los SPE en el territorio: los Centros Públicos de Empleo.

En la conformación interna de un CePE confluyen diversos componentes: los característicos de un servicio de empleo, las prestaciones vinculadas a la formación profesional y el apoyo a interesados en micro-emprendimientos productivos. Para una

mejor comprensión del andamiaje interno de estos centros, consideramos de utilidad elaborar una situación hipotética centrada en torno a la visita de un usuario trabajador a un CePE. Recordemos que los empresarios es un segundo tipo de usuario que tiene sus propio “recorrido” dentro del Centro.

En un comienzo el trabajador es recibido en el CePE por un funcionario (*operador*), que se encarga de entrevistar a dicha persona. Durante la misma, el operador trata de percibir otros aspectos del referido trabajador, además de lo vinculado a la formación o la experiencia laboral. Por ejemplo, el lugar en que vive (en término de distancias), presencia (aspecto) de la persona, entre otros detalles de interés. Esta información es ingresada a una plataforma informática, la cual actúa como respaldo de los datos brindados por el usuario.

El CePE a través de sus funcionarios brinda la posibilidad de que el usuario sea capacitado para una entrevista de tipo laboral, en lo que respecta a estrategias de búsqueda de empleo e incluso se realizan talleres de orientación laboral. Frente a una demanda concreta de un empleador, se recaba el perfil del ofrecimiento: tipo de trabajo, salario, horario, formación y/o experiencia necesaria y demás consideraciones. A partir de ese momento, el funcionario elabora una lista de trabajadores y se la suministra al empresario. Luego la empresa así como el trabajador, si la primera selecciona a uno de los oferentes, avisan el resultado de la gestión al CePE (Mazzuchi, 2009).

Por lo tanto, los diversos cometidos de los CePE comprenden: brindar información, asesorar y orientar laboralmente a desempleados y subempleados; contribuir a la calificación laboral de trabajadores que buscan reinsertarse en el mercado de trabajo y otorgar soluciones a la demanda local a partir de la oferta de trabajo registrada en el CePE (Lorenzelli, 2008).

Uno de los rasgos que sobresalen de los CePE, es que *“...dejan de cumplir el papel de receptores de currículos de trabajadores y de necesidades de la demanda para ser los catalizadores de procesos de encuentros potenciadores entre demanda y oferta de trabajo, en una estrategia articulada de desarrollo local definida por una multiplicidad de actores”* (Lorenzelli; 2008: 103).

Es decir, se busca dejar de lado la lógica de la mera “bolsa de trabajo” que plantea como máximo objetivo la colocación de trabajadores fundamentalmente en el sector público y que ha sido utilizando tradicionalmente por las Intendencias, por una propuesta más diversa en sus objetivos y con un fuerte componente de desarrollo local.

Este tipo de políticas enfatizan el componente local del mercado de trabajo, lo que debería redundar en una mayor adecuación de las políticas de empleo y especialmente las de recalificación a las demandas reales de la economía de un territorio específico, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de los procesos de desarrollo locales en nuestro país.

3. MARCO TEORICO.

En la problemática de los Centros Públicos de Empleo el “factor institucional” es fundamental en el momento de adentrarse a investigar dicho nuevo Convenio. Lo consideramos así dado que en ésta convergen por un lado una institución de alcance nacional como es un Ministerio, en este caso el de Trabajo y Seguridad Social, mientras que la contraparte es de carácter departamental (una Intendencia), en nuestro estudio, la de Florida.

En definitiva, optamos por el *neoinstitucionalismo* para respaldar nuestro análisis a modo de lograr una mejor comprensión del rol que juegan las instituciones en el diseño así como en la implementación de las políticas públicas. Es importante además poder analizar las acciones de los actores, teniendo como marco de referencia las características de las instituciones y cómo éstas influyen sobre los individuos involucrados en las relaciones entre las distintas instituciones, configuradas en torno al CePE.

Además del *neoinstitucionalismo*, para nuestro análisis es de vital importancia el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIG) para profundizar en las implicancias del vínculo nacional-local en nuestro país en este caso, en lo que respecta a la temática del empleo a nivel local, proceso que ha cobrado un fuerte impulso en las últimas décadas. A esto se agrega la posibilidad de analizar a partir de las RIG los intercambios entre distintos niveles de gobierno y poder caracterizarlos ya sea a través del conflicto, la cooperación, etc.

3.1.) Los orígenes del neoinstitucionalismo.

De acuerdo a Peters (2003), *a posteriori* de la Segunda Guerra Mundial en la Ciencia Política a nivel teórico se produjo un cambio que tiene consecuencias hasta nuestros días. Se refiere al afianzamiento de dos teorías de perfil más individualista, el

conductismo y la elección racional en desmedro del análisis de tipo institucional-formal que había prevalecido en los orígenes de la Ciencia. Ambas teorías tienen el valor de haber incorporado a la Ciencia Política sus principales atributos: el interés por la teoría y la metodología, un perfil antinormativo (en el entendido de reafirmar la noción del carácter científico de la disciplina) y los conceptos de individualismo y de enfoque sistémico.

Durante la década de 1980 a nivel académico se da un fenómeno de revalorización de las instituciones en lo que atañe a la investigación del comportamiento colectivo así como individual. Esto se tradujo en lo que se denominó como “Neoinstitucionalismo”, que se caracterizó en el empleo de “...muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional” (Peters; 2003: 14).

3.2.) Conceptualización.

Peters plantea una oportuna pregunta: *¿Qué hace que determinado enfoque de la actividad social y política sea particularmente “institucional?”*

En primer lugar, una institución debe ser un rasgo estructural de la sociedad y/ o la forma de gobierno. Dicha estructura puede ser de carácter formal (una Constitución) o informal (un conjunto de normas compartidas por una sociedad). Este autor entiende que una institución trasciende a los individuos y se conforma por distintas interacciones que puedan surgir de un conjunto de individuos, las cuales se caracterizan por su predecibilidad.

Un segundo rasgo de una institución es la estabilidad de la misma a través del tiempo. North (1990) considera como una ventaja esta característica, en tanto: *“Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life”*. De acuerdo a éste: *“... the major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction”* (North; 1990: 6).

La tercer característica es que una institución debe afectar al comportamiento del individuo; estas restricciones podrán ser de carácter formal o informal.

Por último, entre los miembros que conforman una institución, debe existir una “comunidad” de valores.

Por lo tanto, según North, debemos entender a una “institución” como: *“...the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape*

human interaction” (North; 1990: 3). Las instituciones incluyen los aspectos que los individuos tienen prohibido realizar así como bajo que condiciones, éstos pueden cumplir con determinadas actividades; debemos entender a las mismas en lo que respecta a lo político, como restricciones del accionar de los individuos a las opciones que puede brindar un determinado marco institucional.

3.3.) El neoinstitucionalismo y sus vertientes.

Existen diversas clasificaciones de las corrientes que conforman lo que conocemos como “neoinstitucionalismo”. Para este documento consideramos la clasificación planteada por Zurbriggen (2006), que distingue el *institucionalismo racionalista* por un lado, el *institucionalismo culturalista* en segundo lugar y por último el *institucionalismo centrado en actores*, en el cual haremos especial énfasis en su desarrollo. La autora establece esta distinción en base al criterio de cuales son los factores que se enfatizan a la hora de explicar el surgimiento de las instituciones y su posterior vínculo con los agentes. Mientras que los culturalistas se enfocan en la estructura y los racionalistas centran su análisis en el agente, la tercera opción (institucionalismo centrado en actores), se destaca por intentar “integrar” ambos enfoques en un solo cuerpo teórico.

El porqué de nuestra elección radica en que a nuestro entender esta distinción no resulta compleja para su análisis y es lo suficientemente abarcativa de las principales corrientes neoinstitucionales que están presentes en las Ciencias Sociales.

3.3.1.) El institucionalismo racionalista.

Mencionábamos líneas arriba la particularidad de esta corriente en centrar sus análisis en el agente como también, la concepción de las instituciones como un factor restrictivo del comportamiento individual o como un resultado de las acciones necesarias para que éste logre llevar a cabo sus intereses. Es decir, el comportamiento de cada actor se ve influenciado por dos factores: en primer lugar, responderá al comportamiento de los otros actores y entra en consideración también el entramado institucional ya existente.

Para esta perspectiva de acuerdo a lo que nos plantea Zurbriggen, “...*las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando que conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas*” (Zurbriggen; 2006: 69).

Al interior de esta corriente el criterio de la racionalidad del actor y como ésta condiciona su comportamiento, arroja como resultado una diferenciación entre el *institucionalismo de la elección racional* y el *institucionalismo de la racionalidad limitada* (Kato, 1996, citado en Zurbriggen; 2006: 69).

3.3.1.a.) El institucionalismo de la elección racional.

La característica que reúne a los diversos enfoques basados en el institucionalismo de la elección racional es el lugar destacado que se le otorga a las instituciones como “limitantes” del comportamiento individual de los agentes políticos. Peters (2003) argumenta: “...el argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones” (Peters; 2003: 73).

Los beneficios para el actor radican en que una institución brinda en cierta manera, predecibilidad y regularidad en sus resultados contribuyendo a que posibles decisiones a tomar se realicen en un contexto de mayor “seguridad”, en términos de información disponible.

3.3.1.b.) El institucionalismo de la racionalidad limitada.

La noción de “racionalidad limitada” trae consigo el supuesto que los actores políticos están constreñidos por el contexto institucional en el cual están inmersos. Dicho contexto responde a determinados valores y principios de quienes en este caso, ostentan el poder. Por lo tanto, se entiende que “...el contexto estratégico u orden institucional donde se produce la relación política no es un mero mecanismo en el que se produce la agregación de las preferencias individuales, sino en estructuras que modelan la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores” (Zurbriggen; 2006: 69).

La creación de una institución ya sea de carácter formal o informal, no implica necesariamente que sus impulsores tengan como objetivo desenvolverse con eficiencia dentro de la sociedad. Estas pueden responder a los intereses de los grupos políticos o económicos que dominan determinado período y que lógicamente se encuentran en condiciones de hacerlo porque ostentan importantes cuotas de poder (Zurbriggen, 2006).

Esta corriente reafirma la idea de la estabilidad como característica fundamental de las instituciones así como su gradualidad en lo que refiere al cambio de las mismas. El cambio institucional puede ser consecuencia de diversas causas: “...*institutional change is a complicated process because the changes at the margin can be a consequence of changes in rules, in informal constraints, and in kinds and effectiveness of enforcement*” (North; 1990: 6).

3.3.2.) El institucionalismo culturalista.

Al interior de esta corriente es de vital importancia lo que se conoce como “institucionalismo histórico”. Las instituciones cumplen el rol de configurar las estrategias y los objetivos que llevan consigo los actores, cumplen una función de mediación en las relaciones conflictivas así como las de cooperación y logran condicionar los resultados del juego político.

Es central en esta vertiente la noción de legado institucional (*path dependence*), que refiere a la importancia del factor histórico para comprender las decisiones políticas. Se entiende que la finalidad, tanto como la dirección y pertinencia de las mismas deben ser comprendidas tomando en cuenta el desarrollo histórico de la institución correspondiente.

El análisis del contexto social, político e histórico es central para poder comprender a las instituciones, ya que éstas son resultados de aquéllos. Esto es un aspecto a tener en cuenta, ya que para esta corriente las acciones de los actores tienden a satisfacer normas y valores que a buscar maximizar sus beneficios. Las instituciones son definidas como “...*un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones*” (March y Olsen, 1989, citado en Zurbriggen; 2006: 70).

3.3.3.) El institucionalismo centrado en actores.

Llegamos a este último punto considerado para nosotros como el más importante, ya que en la corriente teórica que a continuación detallaremos basaremos el análisis de nuestro objeto de estudio.

El *institucionalismo centrado en actores* busca integrar al actor o agente tanto como a la estructura, como variable explicativa fundamental. Este rasgo lo diferencia tanto de las perspectivas racionalistas, que enfatizan el rol del agente así como con respecto a los

enfoques identificados con el “institucionalismo culturalista” caracterizados en hacer fuerte hincapié en las estructuras.

En los enfoques teóricos basados en el institucionalismo centrado en actores, las instituciones son interpretadas como un conjunto de normas y de incentivos que actúan sobre la racionalidad (restringida) del agente y generando en su entorno, un espacio político de interacción entre actores independientes pero que al mismo tiempo generan vinculaciones entre sí. Por lo tanto, se considera que el actor se comporta con el objetivo de poder maximizar sus beneficios, pero simultáneamente se encuentra restringido en sus decisiones. Esto es así, ya que éste se encuentra en un espacio de interacción con otros actores así como enmarcado en reglas y normas estipuladas por las instituciones que estén involucradas (Scharpf, 1997, citado por Peters, 2003).

En esta teoría se resalta la influencia de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores individuales así como también colectivos y asimismo, sobre como los actores interactúan entre sí. Las instituciones desempeñan el rol de ser la principal fuente de información de los actores así como el factor más destacado de influencia sobre sus decisiones, en tanto reducen los incentivos para seguir determinadas estrategias de acción e incrementan los incentivos para realizar otras (Zurbriggen, 2006).

Del párrafo anterior podemos concluir que las políticas públicas como producto final, son acciones impulsadas por actores que buscan alcanzar determinados resultados ya preconcebidos. De esto se extrae el supuesto de que no debemos entender a las políticas como un mero cumplimiento de reglas institucionalizadas o de pautas culturales, sino que traen consigo una determinada intencionalidad. Las metas estipuladas que puede tener un actor no son fijas, y pueden modificarse a consecuencia del contexto institucional en el cual éste se encuentra inmerso: *“Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact”* (Scharpf, 1997, citado por Zurbriggen, 2006: 74).

Scharpf elaboró un modelo explicativo de las políticas públicas que se fundamenta en la complementariedad de dos conceptos centrales para su análisis: los actores y las instituciones. Como mencionábamos líneas arriba, el actor establece con la institución un vínculo fundamental para su desarrollo a futuro. Por un lado al actor se lo debe concebir como institucionalmente constituido, ya que resulta de reglas preexistentes.

Estas reglas determinan aspectos relacionados con la institución tales como los criterios de membresía, recursos con los que se cuenta, la esfera de sus actividades y demás reglas que hacen a la actuación y permanencia del individuo.

Las instituciones brindan información de sumo valor a los actores, ya que de ésta los mismos se pueden valer para realizar predicciones con respecto a cómo actuarán o no los restantes actores involucrados en el mismo espacio político. Esto se puede entender como una ventaja para el actor, en lo que refiere a su desenvolvimiento a futuro, en definitiva, una *capacidad*. Por ésta se entiende a los recursos con los que cuenta el actor para poder tener una cierta posibilidad de influencia sobre el resultado, tal es el caso de una política pública determinada. Entre estos recursos se cuentan los atributos personales, recursos físicos y tecnológicos, de acceso a información privilegiada, entre otros. El valor de las “capacidades” dentro de un determinado modelo de elaboración de políticas, radica en que éstas le otorgan al actor un margen mayor o menor de poder incrementar su influencia en el resultado final (Scharpf, 1997, citado por Zurbriggen, 2006).

Un segundo punto en el desarrollo teórico de Scharpf, consiste en definir lo que se denomina como *constelación de actores*. Este concepto es fundamental para analizar el desarrollo de una política pública, ya que debemos identificar al conjunto de actores participantes (lo que Scharpf entiende por constelación de actores) debido a que las distintas opciones estratégicas que éstos puedan tomar generará diferentes resultados, en lo que a políticas se refiere. Pero este concepto no se acota a los actores que pueden participar de una determinada política, sino que incluye a las diferentes opciones estratégicas por parte de los mismos con respecto a ésta, los posibles resultados generados por estas estrategias así como las preferencias y valoraciones de los actores con respecto a esos resultados.

El último punto a tener en cuenta es el *modo de interacción*. Este concepto hace referencia a las formas en que unos actores se relacionan con respecto a otros, los cuales se encuentran condicionados por el contexto institucional en el que se encuentran inmersos. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales existente en cada arena de políticas. Ejerce influencia asimismo, un sistema institucional al cual se lo podría caracterizar como más amplio, donde tienen lugar estas interacciones y se clasifican los mismos en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; c)

asociaciones, asambleas representativas; d) organizaciones jerárquicas, el Estado (Zurbriggen, 2006).

La conjugación de estos dos aspectos –constelación de actores y sus formas de interacción- permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis (en nuestro caso, el Centro Público de Empleo de Florida), corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Será importante analizar las posibles coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores y así establecer el modo de interacción predominante. Todo esto repercutirá en una mayor comprensión del desarrollo de una determinada política pública (Zurbriggen, 2006).

3.4.) La importancia del análisis de las relaciones intergubernamentales.

3.4.1.) Las relaciones intergubernamentales como objeto de estudio.

Históricamente los países de nuestra región en su mayoría se han caracterizado por una fuerte matriz estadocéntrica, donde el nivel central de gobierno (gobierno nacional), mantuvo promedialmente un excesivo predominio en lo que refiere a las relaciones con otros subniveles de gobierno. En forma gradual en un proceso que lógicamente no ha sido ajeno a inconvenientes de diferente índole, se han incrementado las transferencias de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. En consecuencia se ha configurado un “nuevo mapa” de relacionamiento entre estos últimos, pautado por un mayor estímulo en la construcción de relaciones económicas, políticas y administrativas; a continuación nos explayaremos al respecto.

Aquí podríamos situar a nuestro caso a analizar, caracterizado por la presencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, representando al nivel nacional y a la Intendencia Departamental de Florida, como referente de un subnivel de gobierno. Ambas instituciones confluyeron en el convenio que da origen a una nueva institucionalidad conocida como Centro Público de Empleo. Esto es un ejemplo de los nuevos tejidos interinstitucionales que van surgiendo en nuestro país y donde a las habituales agendas de trabajo entre el nivel nacional y departamental se incorporan nuevas problemáticas como es la generación de empleo genuino con un fuerte componente de formación laboral, con énfasis en las características del mercado de trabajo local.

Las relaciones intergubernamentales han cobrado relevancia como objeto de estudio a partir de mediados de los años 80; que haya surgido en este período no es mera casualidad. Fundamentalmente en la Europa continental en aquellos años, comienzan a afianzarse los procesos de cambio estructural que traía consigo la reforma del Estado (enfoque del *New Public Management*). En nuestra región que no se mantuvo indiferente a estas transformaciones, sin embargo, dichas modificaciones se desarrollaron en la década del 90.

No existe un modelo uniforme de relacionamiento para todos los países. La realidad de cada uno de éstos estará determinada por las características de la política pública, la distribución de responsabilidades existente y de acuerdo a la dinámica de las instituciones políticas de cada país.

La presencia de las relaciones intergubernamentales es requisito esencial para toda actividad entendida como de gestión gubernamental, ya sea a través de vínculos formales así como informales, donde la política pública es comprendida como resultado de la colaboración o el conflicto entre las partes involucradas (Magri, 2003).

3.4.2.) Definición.

La descentralización territorial y sectorial así como la transferencia de responsabilidades que ésta impuso, promovió el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. Por éstas se entiende: “... (una) compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios” (García del Castillo, 2001, citado en Magri; 2003: 22).

En América Latina este tipo de relaciones se encuentran en un proceso de construcción, dado lo reciente del desarrollo de las mismas. Esto último, es propio de los países en donde el proceso de descentralización ha generado la fragmentación de las responsabilidades en lo que refiere a las etapas que conforman una política pública y en consecuencia, las relaciones gubernamentales se caracterizan por su debilidad (Jordana, 2001).

Partiendo del supuesto de que las relaciones intergubernamentales consisten en definitiva en vínculos generados entre actores, el análisis de las mismas debe tener presente ciertos recaudos a la hora de profundizar su estudio. En principio, las relaciones surgen del consentimiento por parte del colectivo de un conjunto (“canasta”) de reglas formales tanto como informales. A continuación, es requisito imprescindible

poder identificar a los actores participantes así como el conjunto de reglas que establece las relaciones entre los mismos. Estas se traducen en diferentes estímulos institucionales así como mecanismos de control con la capacidad de poder modificar el comportamiento de los actores presentes en los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo a lo que comentábamos en el párrafo anterior, podemos identificar tres grupos de actores cuyo accionar se ve afectado por en cada caso por reglas distintas. Comenzamos con los cargos públicos, cuyo comportamiento se encuentra condicionado por las reglas de decisión de las instituciones políticas. Nos encontramos en segundo lugar con los partidos políticos, delimitados por las normas electorales que definen los sistemas de representación y por último, los funcionarios y profesionales, cuya estabilidad laboral están determinadas por las normas que articulan el funcionamiento de las administraciones públicas.

3.4.3.) Diseños de la descentralización y relaciones intergubernamentales.

El estudio de las RIG debe ser en función al diseño estatal en el que se encuentran insertas, debido a que éste cumple un rol preponderante en lo que respecta a la configuración de estas relaciones. De acuerdo a lo que plantean Cohen y Peterson, podemos encontrar tres diseños estatales, que en función del grado de concentración y dispersión del poder para elaborar las políticas públicas, incidirán en determinar el tipo de relación intergubernamental.

En primer lugar, tomando como criterio la clasificación de estos dos autores, tenemos el diseño conocido como *monopolio institucional*. Este supone que el Estado se reserva para sí, ciertos roles para sus órganos y departamentos centrales. Por consiguiente se deduce que existe una alta concentración de poder de decisión sobre las políticas en los niveles más altos de gobierno, en desmedro de los gobiernos locales. El *monopolio institucional compartido* refiere a aquellas responsabilidades sobre las políticas públicas que han sido transferidas a otras instituciones de gobierno de carácter subnacional. En tercer lugar el *pluralismo institucional*; este diseño surge cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre ciertas tareas son compartidas por más de una institución, que pueden estar bajo la égida de distintos niveles de gobierno e incluso, se da cabida a organizaciones públicas no estatales o pertenecientes al sector privado.

Cuadro No. 2: Grado de distribución del poder y carácter de las RIG de acuerdo al tipo de distribución de las áreas de política pública.

<i>Tipo de concentración de las áreas de políticas publicas</i>	<i>Grado de distribución poder territorial y sectorial</i>	<i>Carácter de las RIG</i>
Monopolio institucional	Alta centralización estatal	Bajo y vertical
Monopolio institucional compartido	Descentralización y competencias exclusivas en cada nivel	Alta, vertical y horizontal
Pluralismo institucional	Descentralización. Competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales	Alta, vertical y horizontal

Fuente: Magri (2003) en base a Cohen y Peterson (1997).

Las relaciones intergubernamentales pueden ser *formales* o *informales*. Las primeras demarcan un estilo de RIG pautado en mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se estructuran los procesos de toma de decisiones en política pública.

Mientras que las RIG de carácter informal se producen por fuera de los marcos regulatorios específicos, participando actores que a pesar de no pertenecer al sector público (ONG's, sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos) están interesados en poder participar de las decisiones políticas (Jordana, 2001).

4. MARCO METODOLOGICO Y PROBLEMATIZACION DEL OBJETO DE ESTUDIO.

Hemos optado metodológicamente por realizar un diseño de investigación de tipo *descriptivo*; el mismo nos permitirá obtener una representación cabal de nuestro tema a analizar. Complementario a esto emplearemos para una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio la modalidad denominada *estudio de caso*; en este trabajo será el Centro Público de Empleo del Departamento de Florida. Consideramos a este tipo de estudio de mucha utilidad para un primer acercamiento a nivel teórico por parte del investigador, dado el reducido caudal de acumulación de conocimiento hasta el momento en nuestro país respecto al tema en cuestión.

La decisión por las técnicas de investigación de carácter cualitativo además de tener en consideración las características del objeto de estudio en sí, radica en que las mismas

nos permiten describir y comprender el “sentido” de un fenómeno, buscando los factores y las causas del mismo. En un primer orden cobrará una destacada relevancia en nuestro trabajo, el *análisis de información primaria*, a través de las *entrevistas en profundidad* que tendrán como destinatarios fundamentalmente a actores de la esfera pública. En nuestra investigación, pudimos realizar (durante el año 2010) un total de seis entrevistas con estas características. Otra técnica que utilizaremos es la denominada como *análisis de datos secundarios*, haciendo especial énfasis en las fuentes escritas (prensa, documentos) relevantes para nuestro objeto de estudio.

4.1.) Problema de investigación:

Ante un “estado de situación” en la mayoría de los Centros Públicos de Empleo de nuestro país definido por la presencia de diversas dificultades en su implementación, analizaremos cuáles son los posibles factores que contribuyeron a que este Convenio presentara estas características en esta etapa. Por lo tanto, para comprender las particularidades de la implementación del Convenio CePE y el porqué de la elección del caso particular como objeto de estudio, será imprescindible hacer énfasis en nuestro análisis en determinados aspectos para su mejor comprensión, estos son; *a) marco institucional en el que desenvuelve el Convenio; b) voluntad política de los actores involucrados y c) las características del Modelo CePE.*

Es importante desde una mirada desde las Ciencias Sociales, específicamente desde la Ciencia Política, poder contribuir a lo afirmado respecto a la necesidad de evaluar las políticas públicas vinculadas al empleo: *“Los programas activos de empleo en sus orígenes no consideraron a la evaluación como parte integral de su instrumentación (...) hoy día se estima que la evaluación constituye un requisito esencial a cualquier política de mercado de trabajo y se ha juzgado importante documentar y analizar las experiencias en esta materia en distintas regiones, con el fin de encontrar las mejores prácticas, corregir limitaciones de los programas en curso, así como perfeccionar el diseño y la implementación de nuevos programas en esta materia* (Dar y Tzannatos (1998), citado por Samaniego; 2002: 22).

4.1.1.) ¿Por qué Florida?

En nuestro país en el período comprendido entre los años 2005 hasta Enero de 2010, se instalaron veintiún Centros Públicos de Empleo. Más adelante presentaremos un cuadro donde podremos visualizar cuál fue la realidad de cada uno de estos CePE en ese

período. Esta herramienta analítica nos permitirá contar desde un comienzo con información básica de la situación de los mismos (en base a las dimensiones que utilizaremos para nuestro análisis) para de esta manera, poder comprender cabalmente en el transcurso del documento los objetivos de nuestro trabajo. En lo que respecta al CePE floridense, fue inaugurado el 22 de junio del año 2009, siendo de los últimos en instalarse.

Estas son nuestras dimensiones de análisis seleccionadas:

Cuadro No. 3: Dimensiones de análisis.

DIMENSIONES DE ANALISIS	DEFINICION
<u>MARCO INSTITUCIONAL.</u>	<i>Refiere al conjunto de normas, decretos y leyes que se encuentran involucradas respecto al tema en cuestión. Incluye además a las denominadas Relaciones Inter-gubernamentales a analizar.</i>
<u>VOLUNTAD POLITICA</u>	<i>La misma es resultado de las estrategias y preferencias de los actores participantes en el Convenio.</i>
<u>MODELO CePE⁴</u>	<i>Existe un “ideal” de este Convenio, que se postula desde la autoridad nacional competente.</i>

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Emplearemos dos variables para su análisis. a) *Eficacia*. En tanto cumplimiento o no, de lo que se entiende como Modelo CePE. Se utilizan como indicadores la prestación de los servicios correspondientes a las tres áreas que deben estar presentes en un CePE: Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional y Emprendimientos Productivos.

b) *Eficiencia*. Respecto a la organización interna del CePE. Los indicadores son: número de Recursos Humanos disponibles, en lo que se entiende desde el Convenio como cantidad necesaria para poder prestar las tareas acordes a un CePE; así como la capacidad técnica de los funcionarios que allí desempeñan tareas. Capacidad referida no sólo a la formación curricular del funcionario sino que incluye también a la experiencias anteriores laborales que pueda tener el mismo.

Cuadro No. 4: Resultados del proceso de implementación de los Centros Públicos de Empleo en base a las dimensiones analizadas.

Listado de CePE	Dimensiones de análisis		
	M. instituc. (RIG)	Voluntad política	Modelo CePE
Canelones (B.Blancos)	SI	NO	NO
Canelones (Las Piedras)	SI	NO	NO
Cerro Largo	NO	NO	NO
Colonia	SI	SI	NO
Flores	NO	NO	NO
Florida	SI	SI	SI
Maldonado	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	SI
Montevideo	SI	NO	NO
Paysandú	SI	NO	NO
Río Negro (F.Bentos)	SI	SI	NO
Río Negro (Young)	SI	SI	NO
Rocha	SI	NO	NO
Salto	SI	SI	NO
San José	SI	SI	NO
Soriano	SI	SI	NO
Treinta y Tres	SI	NO	SI
Rivera	SI	SI	NO

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas así como en diversos documentos e informes de la DINAE. Este listado incluye los CePE instalados hasta el 31/01/2010.

4.2.) Pregunta de investigación y objetivos:

A partir de lo esbozado anteriormente, la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cuáles son los factores político-institucionales que influyen en las características de la implementación del Convenio Centro Público de Empleo? ¿Por qué nos referimos al CePE floridense en el período Junio 2009-Junio 2010 como el caso más próximo a lo que estipula el Convenio?

Objetivo general:

El objetivo general de esta investigación es realizar un estudio descriptivo a través de un estudio de caso (Florida) con el fin de analizar los factores que inciden en los resultados del Convenio CePE en el plano departamental.

Objetivos específicos:

- *Describir las características del Modelo CePE en nuestro país.*
- *Dar cuenta de la relación existente entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental de Florida en lo que refiere al CePE en el período Junio 2009- Junio 2010.*
- *Analizar las estrategias y preferencias de los actores que se encontraban involucrados en el Convenio en relación al caso a estudiar.*

4.3.) Hipótesis de trabajo:

1er. Hipótesis: *Las dificultades en la etapa de implementación del Convenio CePE están determinadas por el diseño del Modelo postulado por la Dirección Nacional de Empleo.*

2da. Hipótesis: *El éxito del CePE del Departamento de Florida en el período Junio 2009- Junio 2010 radicó en la incidencia de la voluntad política de los actores locales en la implementación del Convenio.*

5. EL MODELO CePE EN EL PERIODO 2009-2010 EN FLORIDA.

5.1.) Caracterización socio-económica del Departamento de Florida.

El Departamento de Florida se encuentra situado en la Región Centro-Sur de la República Oriental del Uruguay y tiene como Departamentos limítrofes a Durazno, Lavalleja, San José, Flores, Treinta y Tres y Canelones. Su extensión geográfica es de 10.140 km.² y cuenta con una densidad de población de 6.6 habitantes por km.²

La población de Florida es de 68.181 habitantes, de los cuales 34.158 son hombres y las restantes 34.023 personas son mujeres. Datos que son similares a las cifras que arroja el promedio general en el Interior de nuestro país: hay un 49.4% de hombres y un 50.6% de presencia de mujeres⁵.

En lo que refiere a las franjas de edades, el 30% de la población floridense es menor de 19 años, el 38% tiene entre 20 y 49 años y el resto es mayor a 50 años. Mientras que si consideramos a la distribución de los habitantes por zona geográfica, el 84% de la población habitualmente tiene como lugar de residencia las zonas urbanas (27.922 hombres y 29.359 mujeres) mientras que el 16% reside en zonas rurales (10.900 personas en total, 6.236 son hombres y 4.664 son mujeres).

En lo que respecta al nivel de instrucción, existe un 19% de la población que no tiene instrucción o tiene Primaria incompleta, mientras que un 14.3% tiene estudios de carácter técnico o posteriores a Secundaria⁶.

5.1.1.) La cuestión del empleo en el Departamento de Florida.

En la tabla a continuación, podemos analizar la evolución de la tasa de desempleo en el Departamento de Florida en el período 2001 hasta el año 2008, en base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares que realiza el INE.

Cuadro No. 5: Tasa de desempleo en Florida en el período 2001-2008.

Año	Desempleo Florida	Desempleo país
2001	20,5%	15,3%
2002	22,9%	16,9%
2003	22,3%	16,9%
2004	18,8%	13,1%
2005	15,9%	12,2%
2006	9,6%	10,9%
2007	11,4%	9,6%
2008	6,4%	7,9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Durante el año 2008, Florida presentó la tasa más baja de desempleo en relación al resto de los Departamentos del país, sólo un 6.4%; es decir unas 2.000 personas que buscaban trabajo y no lo habían conseguido aún. Un aspecto a destacar además de obtener

⁵ Estas cifras son en base a los resultados del Censo Fase I realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre los meses de junio y julio del año 2004. Extraído de www.ine.gub.uy. Más datos y cuadros en el Anexo.

⁶ En base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada (ENHA) del año 2006, realizada por el INE.

guarismos inferiores al promedio nacional, es reducir casi a la mitad en relación al año 2007 los valores de desempleo para el Departamento para el año siguiente⁷.

Por último, en el cuadro siguiente se observan los niveles de desempleo por área geográfica, Departamento y por sexo.

Cuadro No. 6: Tasa de desempleo por área geográfica en el período 2007-2008.

Área Geográfica	2007			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total país urbano	9,6	7,1	12,6	7,9	5,7	10,3
Montevideo	8,6	6,6	10,8	7,2	5,5	8,9
Resto país	10,6	7,4	14,5	8,6	6	11,6
Artigas	15,5	11,2	21,1	10,8	6,5	15,8
Canelones	10,7	7,7	14,4	8,3	6	11,1
Cerro Largo	12,3	9,2	16,2	8,3	5,8	11,3
Colonia	6,7	4	9,9	6,5	5	8,6
Durazno	13,4	9,7	17,7	8,3	6,6	10,3
Flores	7,8	5,2	11	7,7	6,6	9,1
Florida	11,4	7	16,8	6,4	4	9,1
Maldonado	11,2	7,5	15,7	8,3	5,4	11,6
Paysandú	11,8	8,8	15,4	8,8	5,9	12,4
Río Negro	12,3	10	15,2	13,2	11,8	15
Rivera	11,1	8,8	14	11,4	7,7	16
Rocha	10,5	6,2	15,7	10,9	5,8	17
Salto	9,4	6,1	13,5	7,3	5,8	9
San José	9,3	6,2	13	8,2	5,8	11,2
Soriano	10,1	7,6	13,1	7,6	4,7	11,1
Tacuarembó	9,8	6,8	13,4	7,9	5,8	10,5
Treinta y Tres	10,7	6,1	16,3	8,4	6,1	11,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

5.2.) Marco de referencia del Modelo CePE.

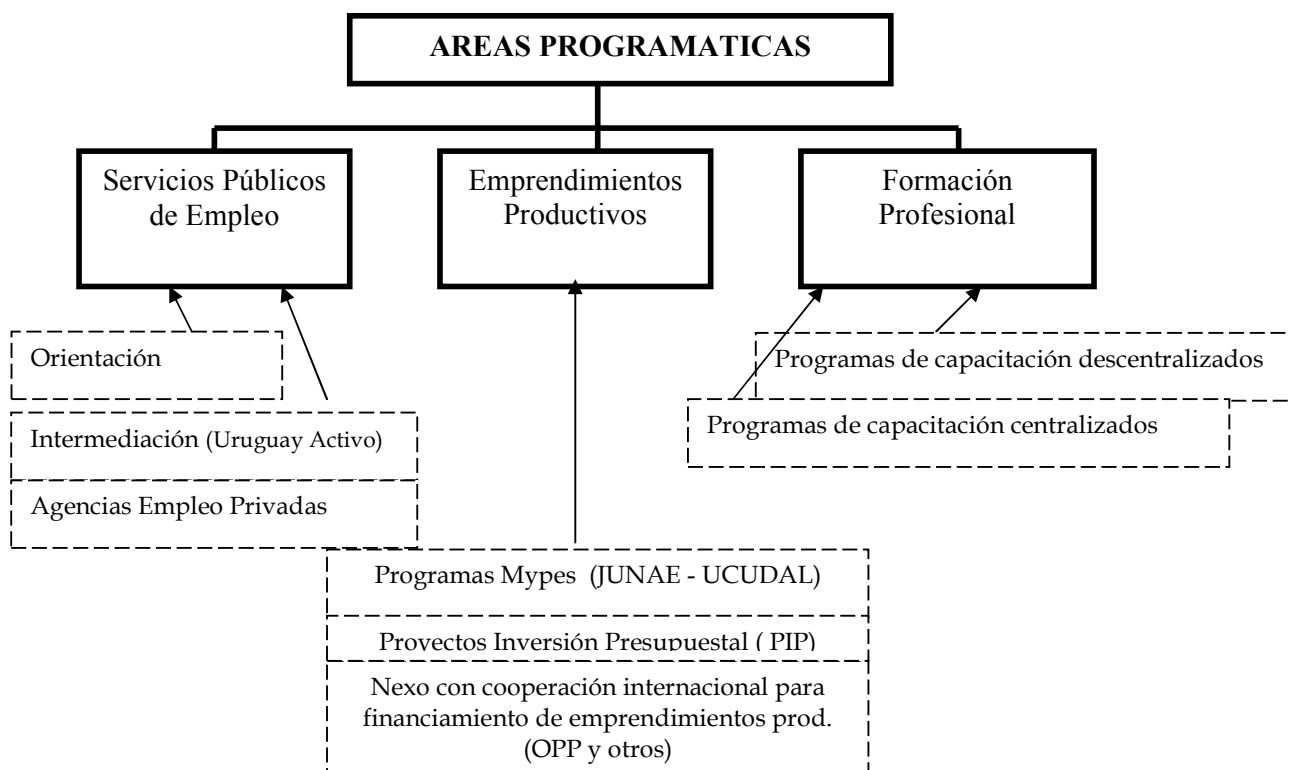
En el marco de la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, entre los cometidos asignados a la DINA E se hace referencia a los *Servicios Públicos de Empleo (SPE)* en el Uruguay⁸. Por éstos se entiende como “...una de las herramientas que los actores públicos y privados pueden utilizar para facilitar el encuentro entre demanda y oferta y para promover la inserción y/o reinserción laboral de la población en empleos

⁷ Informe elaborado por el Equipo CePE Florida-Julio 2009. En base a “Análisis y priorización de los recursos económicos del Departamento de Florida”. Barrenechea, Rodríguez y Troncoso. Programa ART Uruguay, 2009.

⁸ Para más información, ver Ley no. 17.930, Inciso 13, Art 317.

dependientes o independientes, a través de tres servicios básicos: recepción/derivación, orientación y asesoría personalizada a la búsqueda de trabajo y a la reinserción laboral-intermediación laboral” (Eskinazi, 2006: 3). Los SPE conforman una de las nuevas áreas programáticas definidas en la reciente reestructura de la DINAE:

Cuadro No. 7: Estructura organizativa de la DINAE.

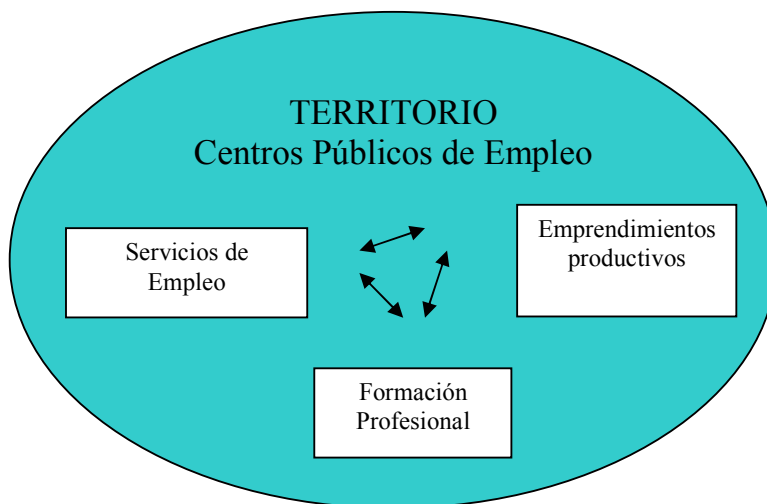


Fuente: *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo (2005-2010)*.

5.2.1) ¿Qué se entiende por Centro Público de Empleo?

Los CePE se constituyen como centros de coordinación de las tres áreas programáticas de la DINAE en los cuales se brindarán los servicios que corresponden a cada una de las mismas.

Cuadro No. 8: Los CePE en el territorio.



Fuente: *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo (2005-2010)*.

Una característica que ostentan los CePE con respecto a otras políticas activas de empleo es su fuerte arraigo territorial; esto último con el objetivo de aproximarse de manera más específica a las particularidades y necesidades de los demandantes de empleo y de los mercados de trabajo locales. Podemos inferir desde los CePE, un enfoque que promueve y encauza el rol de los gobiernos y de los actores del Departamento, ligados a la cuestión del empleo. Para lograr este cometido es central el vínculo a establecer con los denominados Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, conformados por representantes del Gobierno Departamental correspondiente y miembros designados por las organizaciones sindicales y empresariales presentes en la localidad⁹.

Por *misión* del CePE se entiende: “...fomentar espacios de articulación entre los actores territoriales vinculados al empleo: trabajadores, empleadores, organizaciones sociales, educativas y políticas, entre otras, con la finalidad de promover el desarrollo local. Sus áreas de acción (Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional, Emprendimientos Productivos), tienen por finalidad impulsar y aplicar políticas activas de empleo inspiradas en el trabajo decente como valor, incorporando la perspectiva de género en su gestión. Entendiendo al sujeto como protagonista del proceso de mejora de las condiciones de trabajo a nivel local, regional y nacional”¹⁰.

⁹ Extraído de www.mtss.gub.uy

¹⁰ Documento Interno de la DINAE-MTSS, s/d.

5.2.2.) ¿En qué consiste el Convenio para la instalación de un Centro Público de Empleo?

Nos remitiremos al cuarto punto del Convenio, en donde se establecen las obligaciones de ambas partes involucradas en la instalación de un Centro Público de Empleo, la DINAE representando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Intendencia correspondiente representada por el Ejecutivo Comunal. Esto nos será de mucha utilidad para una mejor comprensión de las características que asume el CePE en el territorio y cómo puede incidir en lo anterior, los compromisos asumidos en la firma del Convenio. Desde el MTSS y la DINAE se establecen las siguientes obligaciones a asumir, resaltamos: *a) la coordinación, supervisión y apoyo técnico-institucional del proceso de desarrollo de los servicios y b) asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios asignados al CePE, incluidos los aportados por la Intendencia.* Mientras que por la Intendencia existe el compromiso de aportar y brindar: *a) las oficinas e infraestructura locativa claramente identificadas con acceso libre al público de dimensiones y características apropiadas para brindar los servicios en condiciones satisfactorias y b) recursos humanos estables y capacitados para brindar los servicios y asegurar su funcionamiento, en coordinación con los técnicos de la DINAE.*

5.2.3.) Condiciones de base requeridas para la instalación de un CePE.

El modelo organizativo de referencia de los Servicios Públicos de Empleo en el marco de los Centros Públicos de Empleo consiste en:

1. Insertarse en el marco de los programas de empleo que lleva a cabo la DINAE y que tienen como población destinataria a desempleados, trabajadores, instituciones y asociaciones vinculadas al ámbito del empleo. Es imprescindible promover la empleabilidad de dichos usuarios del SPE a partir de un trabajo con los diferentes actores que intervienen en el mercado laboral o de grupos ocupacionales específicos (por ejemplo, jóvenes de 18 a 30 años, mujeres, entre otros).
2. Brindar los denominados como *servicios de base*: recepción/derivación, orientación laboral e intermediación. Los cuales deberán ser proveídos con días y horarios establecidos para una más eficiente prestación de servicios.
3. Compromiso con el cumplimiento continuo de determinados estándares de calidad en relación a los servicios a prestar.

4. La prestación de los servicios a los usuarios deberá ser realizada en forma gratuita.
5. Se debe garantizar la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y personal técnico requeridos para proveer los servicios de los SPE. Por ejemplo, la necesidad de un espacio físico acorde a los servicios a brindar, con las dimensiones y características adecuadas (Eskinazi, 2006).

5.3.) Cometidos de la Dirección General de Desarrollo Sustentable.

Recordemos que dentro de la organización interna de la Intendencia Departamental de Florida durante la Administración Giachetto, el Centro Público de Empleo respondía a la Dirección General de Desarrollo Sustentable (DGDS), a cargo del Ing. Agr. Alejandro Echeverría.

Desde la Intendencia, se concebía al Desarrollo Sustentable como *“...un proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potencialización del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la opción de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades actuales sin destruir la base ecológica de la que depende el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida futura”*¹¹.

La Dirección General de Desarrollo Sustentable, se caracterizaba por tener un fuerte nexo con los diversos sectores productivos del Departamento (ganadería, lechería, apicultura, entre otros) a través de la participación en numerosos proyectos en conjunto con las organizaciones representativas de estos sectores. Este vínculo se fortaleció por parte de la DGDS en ese período, por intermedio de su involucramiento en comisiones que respaldaban a diferentes sectores productivos; el trabajo mancomunado con instituciones representativas del sector empresarial así como en programas en los que participaba con organismos de carácter público y privado¹².

5.4.) Desarrollo de los servicios brindados por el CePE de Florida.

A continuación, nos explayaremos respecto a los servicios que conforman el denominado Modelo CePE y los resultados que arrojó la implementación de éstos por

¹¹ Extraído de www.imf.gub.uy

¹² *“Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el Departamento de Florida”*, 2008, pág. 20

parte del CePE de Florida. Los datos a los cuales haremos referencia fueron extraídos de los Informes de actuación elaborado por el Equipo Técnico del CePE floridense en un período que abarca desde Julio de 2009 hasta Enero (inclusive) de este año.

5.4.1.) Roles de los integrantes del Equipo que conforma un CePE¹³.

Cuadro No. 9: Roles de los integrantes de un CePE.

COORDINACION	SERVICIO DE RECEPCION/ DERIVACION	SERVICIO DE ORIENTACION LABORAL	SERVICIO DE INTERMEDIACION LABORAL
<ul style="list-style-type: none"> • Estimar / administrar los recursos del CePE • Organizar y planificar los procesos de trabajo del CePE • Promover el funcionamiento integrado de las áreas del CePE: FP – SPE y EP • Seguimiento y monitoreo de la planificación del CePE • Establecer relaciones institucionales y técnicas con actores nacionales y locales • Producir y utilizar documentos relativos a la situación socio económica del territorio en particular con respecto al empleo • Monitorear las necesidades de calificaciones de trabajadores de las empresas locales • Coordinar acciones con DINA E • Realizar informes periódicos a DINA E 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer servicios de información y de autoinformación • Recolectar los datos personales y laborales del postulante • Identificar las necesidades del postulante • Verificar si el postulante cuenta con las condiciones para poder usufructuar servicios específicos • Orientar al postulante hacia los posteriores servicios de la estructura (orientación, intermediación) • Guiar al autoacceso de la instrumentación informática. • Proveer elementos de información general sobre los dispositivos existentes en materia de programas de apoyo al desarrollo y a la creación de empresas • Recibir a empleadores informándolos en 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar entrevistas individuales de orientación • Proponer recorridos formativos coherentes con la situación específica del postulante tomando en cuenta la oferta formativa local y la demanda del sector productivo • Guiar y apoyar al usuario en la redacción de sus herramientas para la búsqueda de empleo y en la elaboración de estrategias y recorridos de inserción laboral ligado a sus expectativas y habilidades. • Identificar las medidas de inserción laboral adecuadas a las distintas categorías de postulantes • Utilizar instrumentos de orientación • Buscar información sobre oficios y oferta de capacitación • Organizar y 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear la necesidad de calificaciones de las empresas locales. • Verificar la correspondencia entre las necesidades expresadas por el mercado laboral y la demanda proveniente de los postulantes • Dirigir y clasificar las informaciones disponibles sobre los trabajadores y sobre oportunidades laborales • Analizar la dinámica del mercado laboral, sectores en expansión y en retracción para realizar/planificar acciones. • Evaluar las intenciones de información y gestión de los instrumentos y de los incentivos para el trabajo • Informar a las empresas y a los operadores económicos sobre dichos incentivos • Recoger las ofertas de trabajo de las empresas • Entrevistar empleadores para definir perfiles profesionales y condiciones de contratación • Entrevistar postulantes para proponer ofertas de trabajo y averiguar disponibilidades

¹³ El CePE floridense fue inaugurado el 22 de junio del año 2009. Su equipo estable de trabajo se encuentra conformado por:

- Sr. Mario Machado. Coordinador del Centro Público de Empleo.
- Lic. Mauricio Vidal. SPE-FP (Intermediación Laboral y Orientación Laboral).
- Sra. Marina Moreira. SPE (Recepción).
- Lic. Alejandro Castiglia. Emprendimientos Productivos.

	general y derivándolos	desarrollar los talleres internos de orientación laboral	
--	------------------------	--	--

Fuente: *Manual de Gestión. Referencial para la gestión de los Centros Públicos de Empleo (2009).*

5.4.2.) Area Servicios Públicos de Empleo.

Recepción/información: Es la “puerta de entrada” de los usuarios (trabajadores y empresarios) al CePE. Por parte del equipo técnico, se realiza la identificación de sus necesidades, se recogen datos y se interiorizan respecto a la situación ocupacional del trabajador así como de las demandas por parte del empresario¹⁴.

Orientación laboral: Tiene el valor de contribuir a una aproximación diagnóstica de la situación ocupacional del usuario; asesorándolo y construyendo junto a él su “recorrido” en materia de capacitaciones y empleos anteriores. Se brinda información respecto a diversas técnicas de búsqueda de empleo.

Intermediación laboral: Esta supone un encuentro entre oferta y demanda, enfatizando en el acercamiento al sector empleador como otro de los actores insoslayables del mercado de trabajo en particular y de estrategias de desarrollo en general. Este acercamiento al empresario tiene como objetivo no sólo generar confianza, sino interiorizarse respecto a insumos imprescindibles para concretar la intermediación propiamente dicha. Estos son: puestos vacantes; perfiles ocupacionales; tendencias en la empresa y el sector; calificación de mano de obra en actividad o para nuevos puestos de trabajo, entre otros.

¹⁴ En una situación donde se plantea una demanda concreta por parte del empresario: “...se recaba el perfil del ofrecimiento: el tipo de trabajo, horario, salario, experiencia y/o formación necesaria (...). A partir de allí el operador confecciona una lista de oferentes y la envía. Luego la empresa selecciona y tanto la empresa como el trabajador avisan el resultado al CePE” (Mazzuchi; 2009: 96).

5.4.2.a.) Los resultados en el Area de Servicios Públicos de Empleo.

Cuadro No. 10: Cantidad de inscriptos/as en plataforma según situac. laboral y sexo.

SITUAC. LABORAL / SEXO	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
Desocupado/a hasta un año	75	84	159
Desocupado/a más de un año	21	60	81
Estudiante	1	3	4
Jubilado	2	0	2
Nunca trabajó, busca por 1ª vez	0	3	2
Ocupado	24	38	62
Pensionista	0	0	0
Rentista	0	0	0
Seguro de paro	2	0	2
Tareas del hogar	0	0	0
SIN DATOS 14			
TOTAL 326			

Fuente: Informe semestral Julio-Diciembre 2009. Elaborado por CePE Florida.

La lectura que podemos realizar de estos datos es que hasta fines del año pasado, en el CePE Florida se registraron 326 usuarios trabajadores. Los cuales más adelante pueden haber sido derivados a entrevistas, Talleres de Orientación Laboral o derivados a otros servicios internos y/o externos (por ejemplo, si el usuario era un analfabeto, éste podía ser derivado al programa *Yo sí puedo* del Ministerio de Desarrollo Social). Mientras que en lo que atañe al registro de empresas, se había inscripto un total de 12 empresas interesadas en contar con los servicios del CePE.

En lo que respecta la intermediación, hasta fines del año pasado se habían alcanzado a insertar siete personas en diferentes empresas del Departamento. A través del seguimiento que realizó el CePE de las inserciones, se constató que estas personas continuaban desempeñándose en sus lugares de trabajo.

Cuadro No. 11: Datos correspondientes a la sub-área de Intermediación Laboral del CePE Florida.

Rubro de la empresa	No. personas contratadas	Función a desempeñar
Limpieza	Dos	Aux. de limpieza
Informática	Una	Aux. administrativo
Comunicación	Una	Aux. administrativo
Comercio mayorista	Dos	Reposición y depósito
Casa de familia	Una	Empleada doméstica

Fuente: Elaboración propia en base a Informes del CePE Florida.

5.4.3.) Area Emprendimientos Productivos.

Esta Area tiene entre sus cometidos promover y respaldar el desarrollo de unidades productivas, haciendo énfasis en aquellas de pequeño y mediano porte, entre las cuales se incluye a las provenientes de la Economía Social, empresas recuperadas y/o en proceso de reconversión. Entre sus principales herramientas para llevar a cabo este objetivo, el Area tiene a su cargo la gestión del Programa de Inversión Productiva (PIP).

Cuadro No. 12: Proyectos financiados año 2009 a través del Programa PIP¹⁵.

7/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
1/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
2/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
4/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
5/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.

Fuente: Informe Enero 2010. Elaborado por CePE Florida.

¹⁵ En este cuadro consideramos necesario formular determinadas salvedades. En primer orden, omitimos explicitar los nombres de las personas y microempresas que participan en el Programa, a modo de brindar cierta confidencialidad a los mismos. En la segunda columna, planteamos si dicho usuario se encontraba en su momento abonando las cuotas correspondientes del préstamo solicitado al CePE. Por último, se hace referencia a los contactos (visitas) que realizaban los integrantes del Equipo Técnico del CePE con la finalidad de realizar un seguimiento sistemático de la evolución de los proyectos participantes en el Programa.

En resumen, los cinco proyectos que fueron aprobados por el CePE y por consiguiente, obtuvieron financiación a través del PIP, se encontraban abonando el crédito correspondiente. Mientras que a los restantes proyectos, aprobados anteriormente a la instalación del CePE, se les realizaba un seguimiento sistemático por parte del Equipo Técnico.

5.4.4.) Area Formación Profesional.

Entre los objetivos estratégicos de esta Area se destaca la implementación, coordinación y supervisión del desarrollo de la Formación Profesional en nuestro país. En esta línea, los cometidos del Area implican diseñar, estudiar políticas y programas de capacitación y empleo, con la finalidad de contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional e impulsar la Certificación Profesional.

El cumplimiento de los servicios en esta Area consiste en el abordaje de diversos temas que competen a las necesidades de Formación Profesional en el Departamento: por ejemplo en su momento, la contribución al Estudio Territorial, que indagaba en la situación de los Recursos Humanos y en las empresas en Florida. El fomento de capacitaciones de tipo transversal, abarcando temas como administración y ventas, especialmente en informática, entre las destacadas. El conocimiento acumulado en la experiencia de trabajo obtenida por este Equipo, sumado a los resultados del Estudio territorial son insumos fundamentales para la concreción a futuro de un Plan de Formación Departamental.

6. LA INFLUENCIA DE LA VOLUNTAD POLITICA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CePE FLORIDA.

6.1.) ¿Cuánto incidió el factor electoral en la relación DINAE-IDF?

En las elecciones realizadas en Mayo del año 2005, las victorias alcanzadas por la izquierda en siete gobiernos departamentales del Interior del país hacían prever un relacionamiento auspicioso con el gobierno nacional. Uno de esos posibles escenarios de intercambio consistiría en la implementación de distintas políticas públicas con epicentro en el gobierno central pero las cuales tenían como principal destinatario las Intendencias Departamentales. ¿Ocurrió realmente así con respecto al Convenio CePE? Si observamos las características de los restantes Centros distribuidos en todo el

territorio (incluyendo a los gobiernos departamentales donde el Frente Amplio ocupaba el Ejecutivo Comunal), este supuesto pierde vigencia.

En nuestro caso a analizar, sí se podría entender a la relación entre la DINA E y la DGDS como un ejemplo de esa “sintonía política” entre la izquierda gobernante a nivel nacional y la correspondiente al nivel departamental, durante el período anterior. Sin embargo será central profundizar en la incidencia de otro tipo de consideraciones, por ejemplo, cuánto peso tiene las características personales de los funcionarios que intervienen en esta relación y en la definición de las características de la misma. ¿Qué debemos entender por esta afirmación? El Convenio CePE involucra a dos niveles de gobierno, nacional y departamental, esto tiene como consecuencia más visible públicamente, la intervención en este vínculo de numerosos actores políticos así como técnicos con sus preferencias y objetivos (llámese, obtención de rédito político, profesional, mayor participación en la toma de decisiones). Si lo razonamos desde la teoría neoinstitucionalista y más específicamente desde un enfoque centrado en los actores, concebimos el escenario del Convenio CePE caracterizado por intercambios entre actores, independientes entre sí y con sus preferencias y necesidades de poder maximizar sus beneficios, entre otras. Pero al mismo tiempo, esos actores se encuentran restringidos en sus decisiones ante el accionar de otros actores así como por las reglas y normas estipuladas por las instituciones participantes.

6.2.) La visión de los protagonistas.

Desde la perspectiva de Echeverría, se podían identificar dos períodos en lo que refiere a las características de su relacionamiento con la DINA E. Se consideraba como “bisagra”, el año 2005: *“La experiencia del MTSS en Florida y su vinculación con la Intendencia, en el pasado era muy mala. Desde la oficina que tenía asignada el Ministerio, que era en un lugar absolutamente escondido de la Intendencia, de muy difícil acceso al lugar hasta los RR.HH. destinados para trabajar. Si bien había algunas experiencias con algunos programas, por ejemplo los PIP, que de alguna manera llegaban, no había un trabajo vinculado a generar empleo, ni a estar monitoreando lo que pasaba con el empleo. Sino más bien era una oficina en donde algunos problemas se planteaban y determinados programas que había disponibles se trabajaban. Eso básicamente, era lo que había antes (...) Pero no teníamos participación en la definición de las políticas, ahora sí”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

El nuevo período de vinculación con la DINAE, adquirió otras particularidades: *“Cuando viene esta nueva administración (Giachetto), la DINAE le insiste a Florida, como lo habrá hecho en otros departamentos, para que se instale el CePE. Nosotros siempre nos resistimos a esa instalación, sosteníamos que el CePE para que efectivamente funcionara, debía nacer con todos los recursos necesarios desde el inicio. En lo que tiene que ver con los RR.HH., en lo que tiene que ver con el lugar físico, en el equipamiento informático y la gestión de ese CePE. Creo que a la larga, esa tozudez hizo que a partir del acuerdo que la DINAE hace con Catalunya, este proyecto sirvió para que Florida tuviera su CePE. Se reacondicionó una oficina, se le dio el equipo necesario, se contrataron los RR.HH., se asignó una funcionaria municipal a la parte administrativa y un funcionario de la Dirección de Desarrollo, se desempeña como Coordinador (...) En el próximo Presupuesto Municipal, en el caso de nosotros seguir en la Intendencia, podríamos pensar dentro del Presupuesto, en tener más recursos que le dieran sustentabilidad al CePE”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

A partir de una óptica con énfasis en lo político-estratégico, desde la DINAE se consideraba que: *“El vínculo no pasa por la firma de un Convenio. Tal vez la firma del Convenio, demuestra la voluntad política de ambas partes, aún así nosotros entendemos el vínculo como algo que debe ser permanente, por ambas instituciones, para el desarrollo del modelo en el territorio. Debe ser permanente, porque estamos hablando de una política nacional y cómo se articula con una política departamental de desarrollo. El tema que eso requiere, no sólo la voluntad política de formar el Convenio sino hay que mantener el proceso de trabajo, esas vinculaciones entre los niveles más políticos El vínculo debería ser mucho más estrecho, implicaría otro tipo de acciones, más de acuerdo en lo que refiere a lineamientos políticos (...) Más que de los niveles técnicos, debe haber vínculo entre los niveles políticos, con permanencia”* (entrevista realizada a jerarca de la DINAE).

Refiriéndose al caso específico del vínculo generado con la Intendencia de Florida, la entrevistada planteaba las características del mismo en su momento: *“La relación de la DINAE con la Intendencia, es fundamentalmente de carácter técnico. Creo que deberíamos promover desde el nivel técnico, más instancias de vínculos de tipo político-estratégico, que no solamente debe participar la Intendencia, sino que deben participar también los Comités Locales Asesores de Empleo, otros actores; eso es algo que está en el debe todavía. Hay que tener más presencia a nivel nacional, por parte de la DINAE, a nivel del Departamento, me parece que es necesario. Como forma de*

consolidar y apoyar la experiencia y también incidir de alguna manera, en la transmisión de las líneas estratégicas de empleo” (entrevista realizada a jerarca de la DINAE).

En síntesis, a pesar de que la afinidad ideológica es necesaria y es un factor de peso en este caso, la compleja situación del Convenio en nuestro país da la pauta de que no es suficiente. En las manifestaciones anteriormente citadas de protagonistas de suma relevancia en este proceso, dan evidencia de otros elementos a considerar en este buen relacionamiento que ostentaban y que se traducían en una implementación con buenos resultados en aquel momento; en un Convenio que tenía un escenario muy complejo en todos los ámbitos. Además, destacado fundamentalmente a través de las expresiones de la entrevistada por el ámbito de la DINAE, la necesidad de fortalecer los lazos políticos entre los actores inter-institucionales, a modo de garantizarle al CePE una cierta estabilidad en el tiempo y a nuestro parecer, la posibilidad de usufructuar dicha sintonía como estrategia para plasmar los lineamientos en materia de empleo que ha postulado el Frente Amplio desde el gobierno nacional.

7. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN NUESTRO PAÍS.

7.1.) Las políticas activas de empleo en el ámbito nacional.

En el Uruguay, las políticas activas de empleo cobraron un destacado impulso a través de la creación de la Dirección Nacional de Empleo. Esta Unidad Ejecutora junto con la Junta Nacional de Empleo, hasta mediados del año 2009 conformó el binomio DINAE-JUNAE responsable de este tipo de políticas en nuestro país. Establecemos el año 2009 como final de este sistema, ya que el año pasado se instauró el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, nueva institucionalidad creada en el período de gobierno anterior y que asume las competencias de la consiguiente extinta Junta Nacional de Empleo.

La Ley no. 16.320, establece la creación de la DINAE en su artículo 317; mientras que en el artículo 322, se determinan las potestades que tendría esta nueva institucionalidad. En aquél momento se mencionaba entre sus principales cometidos la elaboración de la política nacional de empleo, la programación, ejecución o coordinación de planes de intermediación para lo que se definía como “grupos especiales” de trabajadores. En materia de vinculación con el desarrollo local, se le adjudicaba a la DINAE la

implementación, ejecución y coordinación de estudios y proyectos ligados a planes nacionales, departamentales y también locales en lo que refiere al desarrollo social y económico y en los cuáles esté presente la utilización de recursos humanos.

Las competencias de las DINAE han sido modificadas con el paso del tiempo. La primera reformulación fue a través de la ley no. 16.736 en su art. 319, el cual sustituye lo establecido por el art. 327 de la ley no. 16.320 de 1º de Noviembre de 1992. Los cambios en el Fondo de Reversión Laboral (FRL) que establece esta ley, en forma indirecta alteran las funciones a las cuales la DINAE se debía abocar. Esto repercute ya que el FRL es una de las principales fuentes de recursos económicos para financiar las políticas activas de empleo en nuestro país.

Posteriormente, se realiza una nueva modificación de las competencias de la DINAE por intermedio de la ley no. 17.930 del año 2005. En su art. 317 establece la reorganización interna de la Dirección y que se mantiene vigente hasta nuestros días. En dicho texto, se percibe la consideración por parte de los legisladores de los postulados planteados en la *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo* y que tuvo como “usina de ideas” al acuerdo tripartito denominado como *Compromiso Nacional* realizado en Mayo de 2005.

De acuerdo a la nueva organización acordada para la DINAE, en términos generales le compete a dicha Dirección: “...diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional”¹⁶.

En el ámbito del desarrollo de microemprendimientos, desde esta Unidad deben surgir programas de orientación así como de asistencia técnica a los trabajadores que estén interesados en convertirse en pequeños empresarios (art. 317, lit. F). Mientras que en materia de fomento de las calificaciones laborales en el Uruguay, se considera la necesidad de poder implementar, coordinar y supervisar la evolución de la Formación Profesional con el objetivo a posteriori de elaborar un Sistema Nacional de Formación Profesional (art. 317, lit. H).

Un rasgo distintivo en este artículo, es el fuerte énfasis que se le destina en los cometidos de la DINAE a la generación de vínculos en el ámbito nacional por parte de la misma en los diversos aspectos que convergen en la temática del empleo. La administración de un servicio público de carácter nacional, con base en el territorio es la

¹⁶ Ley no. 17.930, art. 317, lit. A. Disponible en www.parlamento.gub.uy.

novedad más importante en términos de la creación de una nueva institucionalidad que tendrá como objetivo brindar el apoyo necesario a la población con problemas de desempleo promoviendo su inserción laboral en forma dependiente o independiente (art. 317, lit. G).

Este servicio público, actuará como referente en el territorio de la nueva estructura interna de la DINAE y cumplirá tareas como la intermediación en la oferta y la demanda laboral, brindar orientación e identificará las necesidades en formación profesional, fomentará proyectos productivos; todo esto con una marcada impronta de lo local (art. 317, lit. G y O).

7.2.) Un camino que recién comienza.

En el ámbito de los gobiernos departamentales no existe referencia alguna en lo que a legislación refiere, sobre las políticas activas de empleo. No debe ser algo que genere asombro, en tanto en nuestro país recién a comienzos de la década del noventa se comienza a legislar a nivel nacional sobre este tópico.

A partir de la creación del sistema JUNAE-DINAE, se concibió desde un comienzo a los gobiernos departamentales primordialmente como receptores de políticas activas de empleo; no se generaban espacios de participación para los gobiernos departamentales en las distintas etapas de elaboración de la política. La instalación del INEFOP el año pasado, puede ser considerado como uno de las acciones impulsoras de un cambio de visión desde el gobierno nacional hacia una concepción más integral y participativa de las políticas activas de empleo.

La ley no. 9.515 del año 1935 (Ley Orgánica Municipal) establece en su art. 36, num. 5, entre las competencias del Intendente, la potestad de tomar medidas que tengan como meta la “prosperidad” de sus gobernados, medidas que consisten en el estímulo de la inversión privada y su afincamiento en el Departamento. Sin embargo, no se plantea en el texto que medidas tomar con los oferentes de mano de obra locales para esas inversiones que podrían instalarse en el territorio. Es comprensible, nos estamos refiriendo a una ley de mediados de 1930 y a un mercado de trabajo con otros requerimientos a los de la actualidad.

Si nos remitimos a nuestra Carta Magna, en la reforma del año 1996 el art. 298 considera la importancia para el desarrollo del Interior del país de la instalación de capitales privados, promoviendo la exoneración de tributos a las inversiones que allí se instalasen.

En definitiva, en materia de legislación en el ámbito departamental el empleo ha sido conceptualizado de forma restrictiva limitándose a iniciativas de fomento del capital privado en sus diversas formas (industrias, comercios) con el objetivo de la radicación de las mismas en el Departamento. Es de esperar con el avance en los últimos años de las relaciones entre los niveles de gobierno nacional y departamental en el tema del empleo, la sanción de normas desde lo departamental que refieran a dicha temática.

8. A MODO DE BALANCE PRELIMINAR.

Los planteamientos que a continuación desarrollaremos son producto del análisis de una política relativamente reciente en lo que respecta a su puesta en práctica y que desde el ámbito académico, aún no cuenta con un cierto caudal de trabajos e investigaciones sobre la misma.

8.1.) Principales dificultades en relación a nuestras dimensiones de análisis.

8.1.1.) Voluntad política.

La incidencia de la voluntad política de los actores involucrados en esta política es fundamental para la comprensión de la misma, a nuestro entender. Es decir, esta misma voluntad que a veces contribuye a impulsar el desarrollo del Modelo, en otras oportunidades actúa como limitante para el afianzamiento del mismo.

En las etapas que conforman una política pública el comportamiento de los actores cobra centralidad para la posterior conformación de ésta. En tanto actores dotados de una racionalidad restringida por las instituciones que son partícipes del Modelo (entendidas como un conjunto de normas e incentivos) elaboran sus propias estrategias y decisiones buscando el mayor rédito para sus intereses.

El Convenio CePE involucraba en el período que analizamos (Junio 2009-Junio 2010) a dos diferentes niveles de gobierno, el MTSS-DINAE por el gobierno nacional y la IDF-DGDS en lo departamental. La consecuencia inmediata de esta última característica, fue la participación de varios actores en un mismo escenario de política en el cual cada uno disputaba un lugar preferencial ya sea en el poder político como en la toma de decisiones. Esto contribuiría a la conformación de espacios de cooperación así como de conflicto, en función de los objetivos de cada actor.

Desde el Gobierno Departamental de Florida existió un importante grado de “apropiación” del Modelo y de acuerdo a nuestra percepción, allí radicó uno de los

factores que contribuyeron al buen desempeño del CePE floridense: *“El CePE se inserta perfecto en los lineamientos de la Dirección. El CePE trabaja por el empleo en Florida, eso no lo puede abordar la Dirección. La Dirección tiene una política, un plan estratégico, que es mejorar la calidad de vida de los floridenses, y la mejor política social es la política de empleo. Florida tiene una de las tasas de desempleo más bajas del país, sin embargo, hoy lo que más preocupa a la población, es el empleo. ¿Cómo se entiende que Florida con una tasa de desempleo muy baja la gente tenga como tema central el empleo? Eso lo que quiere decir es que la gente quiere empleo de más calidad. O sea, nosotros logramos bajar el desempleo, de 20% a 7%, (...) pero yo creo que hay mucho para mejorar en materia salarial y eso se hace con políticas activas de empleo”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

El respaldo que brindó el Gobierno Departamental al Convenio, es reconocido por los propios integrantes de la DINA: *“Con el tiempo, se ha reforzado la postura de Echeverría (Director de la DGDS), porque por ejemplo, todos los informes que hace el equipo técnico del CePE van directo a Echeverría. Este les ha dado participación en espacios de negociación, de poder político y técnico. Hay proyectos en funcionamiento, como el Plan UR-BAL, que es un proyecto de desarrollo del microcentro de la ciudad de Florida y tenía un espacio destinado a la temática del empleo y Echeverría dijo, “no incorporemos a un nuevo actor, sino que vinculemos al CePE”. Esto demuestra un reconocimiento de la institucionalidad”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

En síntesis, la voluntad política de los actores involucrados en el Convenio es de evidente centralidad, más aún la de los actores del nivel local dado el fuerte componente territorial de esta política. Vale mencionar, como analizábamos en el capítulo anterior, que en este caso la “sinergia” propia entre gobiernos de un mismo partido y que muchas veces se plantea como condición para el éxito de una política descentralizada, pierde consideración en nuestro análisis ante un contexto pautado por el dificultoso andamiaje de los veintiún Centros Públicos de Empleo, en gobiernos departamentales comandados por miembros de las tres principales colectividades políticas del país.

8.1.2.) Marco institucional.

Comenzaremos este apartado con un análisis en base a determinados conceptos desarrollados en nuestro marco teórico.

8.1.2.a.) A la luz de la teoría...

Mencionábamos en el comienzo de este trabajo en relación al análisis de las RIG, la existencia de una propuesta teórica al respecto que tenía como principales referentes a Cohen y Peterson. Esta propuesta plantea identificar el diseño de la estructura estatal como variable trascendental de incidencia en la formulación de las RIG.

En base a las reflexiones anteriormente expuestas durante nuestra investigación, consideramos que en torno al Convenio CePE y teniendo en cuenta las modalidades de diseño estatal formuladas por estos dos autores, es importante delimitar entre lo contextual y lo particular en lo que refiere a nuestro objeto de estudio.

A nuestro entender, el Convenio CePE se desarrolla en un contexto histórico-institucional de tipo *monopolio institucional* en torno a las RIG. Esto es característico de un Estado de matriz unitaria como el nuestro (con una fuerte impronta macrocefálica), el cual en su devenir histórico se ha caracterizado por un formato determinado de RIG, en el cual las mismas han sido tradicionalmente débiles y escasas. Sin embargo en lo que respecta a lo particular, en el Convenio CePE se da una situación “de hecho” en donde podríamos caracterizarla por la preeminencia del *pluralismo institucional*, propio de un diseño de áreas de decisión de políticas compartido entre distintos niveles de gobierno y determinadas instituciones. Como planteábamos líneas arriba esta característica surge en la *praxis*, en la etapa de implementación del Convenio, por lo tanto no es deliberada. El diseño *sui generis* que presenta el Convenio en esta etapa determina que los diversos actores involucrados en la política compartan sus responsabilidades en relación a la misma e incluso, esto permite la participación de instituciones de carácter privado en algunas situaciones. En lo que refiere a Florida la *voluntad política* es determinante, ya que la actitud de la Intendencia en la figura del Dtor. de la DGDS Ing. Agr. Alejandro Echeverría, resultó en que en el trabajo diario del CePE la apropiación de determinadas tareas por parte de esta institución, acotara el accionar del otro actor directamente involucrado, la DINA. Podríamos afirmar que a través de esta impronta logró “resolver” en cierto grado, los problemas de diseño del Modelo en su implementación en el territorio.

En el Convenio CePE conviven relaciones intergubernamentales *formales* así como *informales*. En lo que atañe a las primeras, su presencia es particular de los procesos de toma de decisiones en una política pública. Fundamentalmente el Modelo CePE y en menor medida el Convenio, estipularon los procedimientos de designación, asignación tanto como de coordinación de recursos y responsabilidades en relación a la política.

Las RIG informales, tienen una importante presencia en este caso en particular. Más aún en una política involucrada directamente en la temática del mercado de trabajo, que permite que actores sociales organizados como el PIT-CNT y principalmente en el Interior del país, los Centros Comerciales de cada Departamento, puedan vincularse a los CePE. Esto último es fruto también del diseño del Modelo y a pesar de que en algunos de éstos se ha dado espacio a la participación de estos actores, la misma se ha remitido a un rol secundario, no existiendo antecedentes importantes de involucramiento por parte de los mismos en las decisiones que llevan a cabo estos Centros.

En otro plano del desarrollo de nuestro análisis nos preguntamos: *¿por qué en Florida se forma una constelación de actores en relación al CePE?* Observando los actores que están involucrados en esta política pública en particular, encontraremos dos instituciones que sobresalen, por un lado la DINAE (MTSS) por el gobierno nacional y la DGDS (IDF) por lo departamental. En el entorno de esta política se encuentran presentes otros actores de menor incidencia; ONG's, Centros Comerciales, PIT-CNT y demás actores organizados. Si nos limitamos a los dos principales actores anteriormente mencionados, ambos disponían de una determinada gama de estrategias de acción. Por el lado de la DINAE, la estrategia de la misma podría haber variado desde un rol más directo sobre la política por ejemplo a través de una mayor presencia en el territorio de personal técnico perteneciente a dicha institución, o tomar una posición más limitada y darle mayor margen de acción al nivel departamental de gobierno. En el caso del CePE floridense ante la determinación del equipo gubernamental local, sucedió en la práctica una situación así, que en este caso trajo buenos resultados en su momento.

A modo de cierre comentaremos brevemente el concepto de *modo de interacción* (tercer elemento en el modelo analítico de Scharpf junto a los *actores* y las *constelaciones* de éstos), aplicado a nuestro objeto de estudio. El Convenio CePE presenta un marco contextual en lo institucional condicionado por las relaciones características entre un nivel de gobierno nacional y el departamental correspondiente. En un ámbito de mayor amplitud, dichas relaciones entre actores deben ser analizadas en función de la estructura estatal que ostenta nuestro país.

8.1.2.b.) Aspectos que inciden en las estrategias de los actores.

En esta dimensión hay un hecho que resulta fundamental para comprender posteriormente las dificultades del Modelo: la DINAE busca imponer a las Intendencias

la firma de un Convenio, cuando el marco legal no le brinda dichas potestades. Es decir, no hay obligación alguna por parte de los gobiernos departamentales de aceptar los lineamientos de esta Unidad Ejecutora, lo que determina que esta última no presente tampoco los instrumentos jurídicos para sancionar a los gobiernos que no les interese participar del Convenio. Más adelante nos explayaremos sobre las debilidades del Convenio en sí, pero adelantándonos a este análisis, al carecer el mismo de una reglamentación, no hay una función de coerción posible.

La realidad del comportamiento de nuestros actores políticos está determinada por las ganancias y pérdidas que se obtienen ante cada decisión que los involucra y si no existen entre los niveles determinadas potestades definidas, predomina la lógica del juego político-partidario de los dirigentes. La interrogante que surge es: *¿Qué incentivos tienen los Gobiernos Departamentales para la firma del Convenio?*

Hay otro factor preponderante en este vínculo, que es la ausencia de normas en el plano departamental sobre el tema en cuestión, las políticas activas de empleo. Nuestro sistema jurídico tiene una Ley Orgánica Municipal que ha perdido su vigencia en muchos temas y por lo tanto, es imprescindible la readaptación de la misma a los tiempos actuales. Esta situación determina que la visión desde lo local que puedan formular los actores involucrados en ese nivel quede relegada ante las percepciones de los agentes instituciones de índole nacional, dado el vacío legal que caracteriza ante el primer tipo de actores.

Históricamente la relación entre ambos niveles de gobierno no ha estado exenta de conflictos en diversos ámbitos. En un contexto en donde fundamentalmente a partir de comienzos de los 90 desde la Administración Central se han ido descentralizando así como delegando funciones a los Gobiernos Departamentales, este proceso no ha sido acompañado en lo departamental por modificaciones en la estructura jurídica que brindan respaldo legal a estas nuevas competencias.

8.1.3.) Modelo CePE.

Esta última dimensión complementa lo mencionado anteriormente respecto a una característica del marco institucional que vincula a estos dos niveles de gobierno. Nos estamos refiriendo a la ausencia en el Convenio de un órgano rector, es decir una institución que establezca las reglas de juego en relación a la otra.

En el capítulo anterior, comentábamos respecto a los puntos establecidos en el Convenio que la DINA E entrega a la Intendencia para que sea avalado por sus

representantes. Analizando punto por punto, queda la percepción de ser un acuerdo de “buenas intenciones” por ambas partes quedando en el debe aspectos que hacen a un compromiso sustentable en el tiempo para la institucionalidad recientemente creada como Centro Público de Empleo. En palabras de un entrevistado: *“La DINAE negocia aperturas de CePE, pero no condiciones de apertura. La Intendencia por su parte, no tiene mucha idea de lo que está negociando y a lo que se compromete a través de la firma del Convenio. Falta reglamentar el Convenio”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

Una de las consecuencias más graves con respecto a la territorialización del Convenio es que: *“...cómo los RR.HH. no dependen de la DINAE, hay determinadas cosas en las cuales no tiene ingerencia. Eso es un grave problema en la etapa de implementación del Convenio (...) Es un Convenio que da origen a la apertura, después respecto al resto de las etapas, no estipula nada”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

Otro punto que es considerado central para la “suerte” del CePE es el lugar que ocupa en la estructura: *“...es importante dentro de la estructura de la Intendencia, a que Dirección es integrado el CePE. No es lo mismo pertenecer a Asuntos Sociales, como es el caso de Soriano, que integrar la Dirección de Desarrollo Sustentable, como ocurre en Florida”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE). Una posible solución de carácter preventivo de esta situación, sería la sugerencia en el Convenio por parte de la DINAE respecto a que Dirección de la Intendencia debe ser incorporado el CePE.

En otro aspecto en que el Modelo está adoleciendo de herramientas de trabajo es en la coordinación con otros programas estatales que estén desarrollando similares prestaciones a las que el CePE realiza. Esto repercute en: *“...que hay demasiadas personas e instituciones que están trabajando en el desempleo estructural. Esto (en referencia a los servicios que brinda el CePE) debe ser absolutamente articulado con el MIDES, ha habido muy buenas respuestas a través de las cooperativas sociales, pero estas cooperativas no han logrado cortar el cordón umbilical con el Estado”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

De esta afirmación se pueden realizar dos lecturas en forma subyacente; por un lado el reclamo por parte de la Intendencia de Florida en el período anterior, de mayores instrumentos de coordinación con otras instituciones estatales para un mejor trabajo del CePE, aspecto que otorgaría una mayor agilidad en el territorio a esta institucionalidad.

En un segundo orden, deja entrever la noción del CePE como una política de perfil social y no tanto como una política de mercado de trabajo. Esto no significa que ambas conceptualizaciones sean excluyentes entre sí, sino que en la práctica, el mayor número de usuarios trabajadores que acuden al CePE son “población objetivo” del MIDES; esto se traduce en la cotidianeidad en que en muchas oportunidades estas personas acuden al CePE por derivación de programas dentro del MIDES, fundamentalmente de *Trabajo por Uruguay*. Esto genera consecuencias en el otro usuario del Centro, las empresas. Dado el perfil de los usuarios de los trabajadores (mujeres y jóvenes, ambos grupos con bajo nivel educativo formal así como de formación laboral) las escasas empresas que demandan personal en el CePE se limitan a los rubros de servicios (limpieza), de seguridad y a tareas zafrales agrícolas (por ejemplo en el Litoral, la demanda de trabajadores se incrementa durante las zafras de arándanos y cítrica).

Por último, un factor que incide en el funcionamiento interno del CePE y que lógicamente repercute en su trabajo con terceros actores; la escasez de recursos humanos de perfil técnico en el Interior del país. Más aún en este tipo de políticas en que el perfil técnico debe ser fortalecido por un conocimiento de las características socio-económicas del territorio en que se está implementando la misma: “...no conseguimos los RR.HH. con los perfiles requeridos para llevar adelante el Modelo. Nosotros tenemos claramente definidos que perfil se requiere, pero no encontramos disposición por parte de las Intendencias en algunos casos y en otras oportunidades se cuenta con personas de ese perfil en la plantilla municipal, pero están en otra actividad y no las transfieren” (entrevista realizada a jerarca de la DINAE). Una solución momentánea para este problema que consta ya de muchos años, es la contratación de técnicos y la posterior transmisión de conocimientos por parte de los mismos hacia el funcionariado local. Pero para realizar esto, la disponibilidad de recursos económicos es primordial y como sucede en otros programas estatales en nuestro país los mismos son escasos y se depende en buena parte de la financiación de agencias extranjeras.

9. CONSIDERACIONES FINALES.

Las conclusiones a las cuales arribamos deben ser consideradas como meras aproximaciones a un objeto de estudio y que por lo tanto, están sujetas a constantes reformulaciones dada la compleja realidad de la política y de los diferentes aspectos que inciden sobre la caracterización de la misma. En primer orden, destacaremos dos

aspectos en relación a esta política: la necesidad de evaluar este tipo de políticas y en un segundo lugar, la reformulación del Convenio en sus características político-institucionales.

9.1.) La evaluación de las políticas de mercado de trabajo.

En palabras de los entrevistados así como en los distintos momentos del análisis que conforman este trabajo, se evidencia la ausencia de una propuesta de evaluación del Convenio CePE a casi cinco años de su implementación. Si ampliamos al resto de las políticas públicas formuladas en nuestro país, la necesidad de la evaluación radica fundamentalmente en el rendir cuentas (*accountability*) por parte del elenco gubernamental respecto a la utilización de los fondos públicos hacia una ciudadanía cada vez más demandante de información en lo que refiere a cómo se invierten sus recursos.

En el caso del Convenio CePE, las características del mismo dificultan su evaluación. ¿Por qué afirmamos esto? Un primer motivo es la compleja tarea de unificar los criterios de evaluación en un Convenio que involucra a dos niveles de gobierno los cuales pueden plantearse distintos objetivos y resultados a alcanzar dadas las competencias de cada uno de estos actores. En segundo orden, al igual que en otras políticas donde los resultados no son visibles en un corto plazo, el Convenio CePE se “enfrenta” a la necesidad de resultados inmediatos por parte de los gobernantes (tradúzcase, inserciones logradas por el accionar directo del Centro) más aún en una temática tan sensible para la opinión pública como es la generación de empleo. Por lo tanto, en numerosas oportunidades se evalúa fundamentalmente a esta política desde la visión del gobierno departamental y por parte de ciertos actores nacionales exclusivamente en función de las intermediaciones laborales efectivizadas.

Detrás de estas cuestiones subyace una discusión pendiente, ¿es el Convenio CePE una política social? ¿O debemos acotarla al ámbito de las políticas de mercado de trabajo? En esta disyuntiva se percibe una situación “de hecho” que sucede en la implementación: la similitud de las características socio-económicas de las poblaciones que participan en los CePE en relación a los grupos de usuarios de programas del MIDES que de una o cierta manera se encuentran vinculados a la temática del empleo.

9.2.) La necesidad de reformular los aspectos político-institucionales del Convenio.

Diversos “frentes problemáticos” hay para abordar desde nuestro análisis con respecto a esta política. En el desarrollo de este trabajo nos abocamos a realizar propuestas y a comentar alternativas a la realidad de un Convenio que tiene un período de implementación en algunos departamentos de aproximadamente cinco años. Brevemente plantearemos algunas líneas de trabajo a considerar hacia el futuro del Convenio CePE:

- Vinculado al apartado anterior, es central el *fortalecimiento del Observatorio de Mercado de Trabajo (OMT)*; principal ámbito de monitoreo y evaluación de las políticas activas de empleo que tiene en su estructura interna la DINAE.
- *La necesidad de reformular el Convenio.* Es esencial poder evidenciar los compromisos a asumir por cada parte y quién asume el rol rector en este Convenio. Esto último permitirá realizar el seguimiento por la institución designada de los acuerdos refrendados en el Convenio.
- Relacionado con esto, *¿es la Intendencia el socio estratégico territorial más acorde para los fines que persigue la DINAE?* Es una muy interesante discusión a abordar para los especialistas en este tema
- *La situación de los Recursos Humanos que se desempeñan a la interna del CePE.* Cada CePE tiene su propia realidad: en algunos solo hay funcionarios municipales abocados a estas tareas, en otros hay funcionarios del MTSS y en los menos, hay presencia de personal contratado. Quizás una alternativa pueda ser que los recursos técnicos sean contratados por la DINAE (así como el Coordinador) y los funcionarios destinados a tareas de perfil administrativo los incorpore la Intendencia correspondiente.

Para la realización de estas propuestas así como otras alternativas aquí planteadas es fundamental una mayor asignación de recursos económicos para la factibilidad de este Modelo. Esto brindaría un horizonte de mayores certezas para una propuesta innovadora y que tiene como particularidad al igual que otras políticas, de poder “percibir” los resultados en un mediano o largo plazo en el territorio; pero que tiene a países como España o Italia con vasta trayectoria de implementación de modelos similares, como ejemplos a considerar.

10. BIBLIOGRAFIA.

- AUTORES VARIOS (2008). “Plan Estratégico Municipal para el Desarrollo de las Microfinanzas en el Departamento de Florida”. Editado por el Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC), con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Florida.
- BUCHELI, M. (2005). “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”. En: Serie “Estudios y perspectivas”, no. 2, CEPAL-ECLAC, Montevideo.
- BUQUET, D. (coord.) (2005). “Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno”, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- DE LA GARZA, E. (2005). “Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado”. En: de la Garza, E. (coord.) “Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina”, Colección Grupos de Trabajo, CLACSO. Disponible en la Web: www.clacso.org.ar/biblioteca
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2005-2010). Documentos internos, Montevideo.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2006). “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE”, Montevideo.
- ESKINAZI, J. (2006). “Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización”, Programa REDEL Uruguay, con el apoyo de Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Cooperazione Italiana, Montevideo.
- INFORMES (2009-2010) realizados por el Equipo Técnico del Centro Público de Empleo del Departamento de Florida, Florida.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Resultados del Censo Fase I realizado durante el año 2004. Disponible en la Web: www.ine.gub.uy
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Resultados de la Encuesta Continua de Hogares (ENHA) realizada durante el año 2006. Disponible en la Web: www.ine.gub.uy

- INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE FLORIDA. Documentos varios. Disponibles en la Web: www.imf.gub.uy
- JORDANA, J. (2001). “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional”, DT I-22UE, Proyecto INDES-UE, Washington DC.
- LEYES No. 9.515; 16.320; 16.736 y 17.930. Disponibles en la Web: www.parlamento.gub.uy
- LORENZELLI, M. (2008). “Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto”. En: Revista PRISMA, no. 23, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- MAGRI, A. (2003). “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto”, FCS-ICP, DT no. 43, Montevideo.
- MANHEIM, J; RICH, R. (1986). “Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política”, Editorial Alianza, Madrid.
- MAZZUCHI, G. (2009). “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documentos varios. Disponibles en la Web: www.mtss.gub.uy
- NEFFA, J. (1996). “Reflexiones acerca del estado del arte en Economía del Trabajo y del Empleo”. En: Panaia, M. (coord.) “Trabajo y Empleo. Un abordaje interdisciplinario”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- NORTH, D. (1990). “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge University, New York.
- NOTARO, J. (2005). “El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- PALOMINO, H. (2000). “Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas”. En: Revista de Ciencias Sociales, vol. 17, no. 13, Montevideo.

- PERAZZO, I.; ROSSEL, C. (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- PETERS, G. (2003). “El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política”, Editorial Gedisa, Barcelona.
- RIVAS, J. (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. En: Revista “Reflexión política”, año 5, no. 9, IEP-UNAB, Colombia.
- RODRIGUEZ, J. (2002). “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- SAMANIEGO, N. (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. En: Serie “Macroeconomía del desarrollo”, no. 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- ZURBRIGGEN, C. (2005). “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones. Los condicionantes históricos de las reformas actuales”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- ZURBRIGGEN, C. (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. En: Revista de Ciencia Política, vol. 26, no. 1, Chile.

1. EL SECTOR PUBLICO Y EL MERCADO DE TRABAJO: UNA RELACION COMPLEJA.

En los albores de la década del 90, nuestro país no es la excepción a la región y se enfrenta a un nuevo reto en lo que refiere al mercado de trabajo: una mayor apertura de la economía nacional dentro de su zona de influencia así como la profundización de sus intercambios comerciales con los bloques económicos extracontinentales.

Este fenómeno repercutió desde la perspectiva del empresariado en la necesidad de generar respuestas acordes a un mercado de trabajo en el que comenzaban a surgir diversas problemáticas propias a los nuevos tiempos que se aproximaban. Ante un contexto pautado por la reducción de costos como estrategia de inserción a otros mercados, se incorporaron nuevas tecnologías que lógicamente repercutieron en las tradicionales estructuras productivas de nuestro país (Rodríguez, 2002).

Este autor nos caracteriza la incipiente configuración del mercado de trabajo local ante estas transformaciones. Se destacan:

- Reducción del empleo en la industria, incrementándose en el sector de servicios.
- Demanda de nuevas competencias y calificaciones para los trabajadores. Esto último genera la necesidad de recalificar a la mano de obra activa y esto se evidenció, en modificaciones en el sistema educativo público y privado.

¿Cual fue la respuesta de nuestro sistema político en aquél momento ante esta reconfiguración del mercado de trabajo? Podemos mencionar entre las principales medidas en este ámbito, la creación del sistema JUNAE (Junta Nacional de Empleo)-DINAE (Dirección Nacional de Empleo) a través de la Ley 16.320 de noviembre de 1992. Esta última, instaurada como Unidad Ejecutora dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tendría entre sus cometidos fundamentales la investigación así como el estímulo de iniciativas enmarcadas en lo que se define como *políticas activas de empleo*. La DINAE, previa redefinición de sus cometidos en el año 1996 (Ley 16.736), se ha mantenido cumpliendo un rol preponderante en lo que a su materia compete hasta nuestros días.

A partir de la asunción a nivel nacional del Frente Amplio en el año 2005, se comienza a trabajar desde el MTSS con los principales actores involucrados en la temática en la elaboración del documento denominado “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo”; el cual debería ser interpretado como el compendio de las líneas de trabajo en el período 2005-2010 que llevaría a cabo este Ministerio.

En dicho texto, se establece una nueva conformación a la interna de la estructura organizativa de la DINAE. Allí se crean tres áreas programáticas: Servicios Públicos de Empleo (SPE), Emprendimientos Productivos (EP) y Formación Profesional (FP), con sus correspondientes sub-áreas.

A nivel territorial estas tres áreas se integraron finalmente en lo que se denominó como Centros Públicos de Empleo (CePE), brindando sus servicios a través de esta nueva institucionalidad creada a partir del año 2005 y que tuvo a los departamentos de Montevideo, Paysandú y Treinta y Tres como sus pioneros. Estos surgen a partir de un convenio entre el MTSS representado por la DINAE y la Intendencia Departamental correspondiente, a través del cual la DINAE se obliga en líneas generales a brindar asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios que desempeñen tareas en el CePE. Mientras que la Intendencia, representada por el Ejecutivo Comunal, se responsabiliza en brindar el espacio físico necesario para que el CePE pueda desempeñar sus tareas en forma correcta así como los recursos humanos requeridos en número y perfil adecuado.

Nuestro primer objetivo es intentar aproximarnos a posibles repuestas a las dificultades que presenta esta política pública en la etapa de su implementación en el territorio. Esto último lo concluimos al estar refiriéndonos a un Convenio que luego de casi cinco años de ser en puesto en marcha a nivel nacional, presenta un escenario caracterizado por las dificultades en su afianzamiento en el plano departamental.

En forma complementaria a este anterior objetivo planteado, profundizaremos en el caso del Centro Público de Empleo del Departamento de Florida, sito en la capital homónima e inaugurado en el año 2009, como modo de encontrar los posibles motivos que nos hacen suponer que es el caso que se aproximó (durante el período Junio 2009- Junio 2010) a cumplir en forma más acorde con lo que se pretende como “modelo” desde la perspectiva de los actores involucrados.

En el entendido que desde las Ciencias Sociales y más específicamente desde la Ciencia Política este es un tema que aún no ha generado un importante nivel de acumulación, consideramos a este trabajo como un modo de contribuir a que investigadores afines a la temática puedan conocer e interesarse en esta área fundamentalmente, desde una perspectiva politológica.

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A TRAVÉS DEL MODELO CePE.

2.1.) Conceptualización.

La cuestión del empleo y las políticas públicas que surgen como resultado, producen diversas definiciones ligadas al “mundo del trabajo”. Es esencial delimitar dichas acepciones con el objetivo de poder lograr una mejor comprensión de las mismas y de esta manera, distinguir conceptos que resultan fundamentales en el momento de abordar una temática lo suficientemente compleja.

Comenzaremos por puntualizar lo que se entiende por *trabajo* desde una perspectiva neoclásica: “...es una actividad humana orientada hacia un fin, que es la producción de bienes y servicios que se destinan a la satisfacción de necesidades sociales” (Neffa; 1996: 36). De acuerdo a la Teoría del Valor, que cuenta entre sus principales defensores a David Ricardo, el trabajo humano considerado como una mercancía particular cuenta con determinadas características específicas. Entre estas se destacan su *valor de uso* y el *valor de cambio*. Según esta teoría, durante una parte del período de tiempo en que el trabajador utiliza su fuerza de trabajo, está generando un valor que representa el costo de reproducción de su fuerza de trabajo. Es decir su valor de cambio, cuyo equivalente en términos monetarios es el salario abonado con el capital variable.

Prosiguiendo con la argumentación de Ricardo, lo específico del trabajo humano radica en que en tanto *valor de uso*, es pausable de generar un valor adicional (*plus valor*) que el requerido para la reproducción de su fuerza de trabajo. Adicionalmente, es capaz de transferir al producto el valor acumulado en los objetos y en los medios de trabajo.

Otra teoría que profundizó en el estudio del trabajo como actividad humana, ha sido el marxismo clásico. A diferencia de la perspectiva neoclásica, esta teoría no acota el trabajo al de índole asalariada, ya que reconoce como éste a toda actividad vinculada con la riqueza material de la sociedad, no sólo con la generación de valores de cambio. Sin embargo, dado el avance del trabajador asalariado capitalista en el siglo XIX y su significado de vanguardia en términos socio-económicos para la época, provocó que el pensamiento marxista otorgara una preferencia por este tipo de trabajador en su estudio, que en definitiva es una de las formas de trabajo asalariado (de la Garza, 2005).

En síntesis, las dos teorías anteriormente citadas conforman lo que se denomina tradicionalmente como *concepto restringido clásico de trabajo*. Es menester referirnos a que dada la heterogeneidad de las formas de trabajo en nuestros días, dichas

conceptualizaciones han perdido cierta vigencia para el análisis de las mismas en la actualidad¹. Lógicamente estas corrientes teóricas mantienen su condición de paradigma para profundizar en la cuestión del trabajo como actividad humana.

Por último, delimitaremos brevemente el alcance de lo que podemos definir como *empleo*. Por este concepto se entiende la actividad en la cual predomina el trabajo remunerado a través del salario o con el producto de la venta de la producción o de servicios. Abarca el ámbito de las actividades mercantiles, lo que refiere a la Administración Pública así como tareas propiamente domésticas (Neffa, 1996). Se excluye de esta definición, las actividades vinculadas al trabajo forzado, así como el trabajo libre no-mercantil y no remunerado (por ejemplo, las actividades de militancia o voluntariado).

2.2.) Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo.

Es medular para un investigador del tema poder comprender la diferencia entre las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo.

Las *políticas de empleo* “...*tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo*” (Samaniego; 2002: 11). Estas medidas e instrumentos tienen como cometido intervenir en el nivel y en la calidad del empleo de un país.

Las políticas de empleo actúan en la demanda tanto como en la oferta de trabajo; la primera se ve influenciada por ejemplo, a través de instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otras iniciativas con las que cuenta el Gobierno. Por el lado de la oferta, se requiere actuar sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales; se destacan las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Estas políticas se caracterizan por su enfoque comprensivo y multidisciplinario, por lo tanto su formulación no puede estar limitada al Ministerio de Trabajo exclusivamente, sino que requiere una amplia coordinación entre los distintos actores involucrados en la temática.

Las *políticas laborales* “...*comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el*

¹ El crecimiento sostenido fundamentalmente en las últimas décadas de los trabajos no industriales, ha contribuido a un *concepto amplio de trabajo*; una actividad laboral no sólo comprende lo físico y lo intelectual, sino que abarca además las caras objetiva y subjetiva de dicha actividad.

marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego; 2002: 12). Abarca medidas que tengan como objetivo la garantía de derechos: entre otras la fijación de los salarios mínimos, seguridad e higiene en el ámbito laboral, derecho de huelga y la restricción a las actividades laborales realizadas por menores. A nivel de responsabilidad gubernamental, las políticas laborales comprenden al Ministerio de Trabajo y a las instituciones vinculadas a la seguridad social.

En tercer orden, definiremos el concepto de *políticas de mercado de trabajo*. Estas *“...utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”* (Samaniego; 2002: 12). A su interior existen dos vertientes, las políticas activas y su contraparte, las políticas pasivas de empleo. Ambos conceptos serán explicitados en el ítem a continuación.

De acuerdo a esta autora, la justificación teórica de la existencia de estas políticas de mercado de trabajo radica en la necesidad de atenuar las consiguientes “fallas”; consecuencia del accionar del mismo. Por ejemplo al acercar al pequeño y mediano empresario la posibilidad de acceder al crédito, a través de diversos programas que estimulen la creación y fortalecimiento de las microempresas.

La financiación surge principalmente del gasto público, un cierto apoyo de organizaciones privadas y en estos últimos años ha cobrado importancia el apoyo económico por parte de fondos internacionales. Respecto a esto último más adelante nos explayaremos sobre el rol que ha jugado en nuestro caso a analizar, los fondos destinados por el gobierno de España a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD).

2.3.) Lineamientos teóricos en torno a las políticas activas de empleo.

2.3.1.) Políticas activas y pasivas de empleo.

Las *políticas activas de empleo*, presentan entre sus cometidos brindar ayuda a los desempleados y así lograr que los mismos se reinseren al mercado de trabajo en el menor período de tiempo posible. Además, se pretende evitar que las personas que cuentan con un empleo puedan perderlo así como estimular la generación de empleo de calidad. Mientras que las *políticas pasivas de empleo*, tienen como finalidad actuar sobre la pérdida de ingreso, característica de la población en situación de desempleo (Samaniego, 2002). Este tipo de medidas *“...suelen tener una orientación social, en*

virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo” (Perazzo y Rossel; 2009: 11). En nuestro país, el Seguro de Desempleo es uno de los ejemplos más visibles de este tipo de instrumentos.

Es fundamental para comprender la distinción entre ambos tipos de políticas, analizar el rol que desempeña el Estado en el mercado de trabajo. El sector estatal en el caso de las políticas activas, en contraposición a lo que ocurre respecto a las políticas pasivas, se posiciona en un rol de mayor énfasis en la intervención del mercado. Se enfoca principalmente en mitigar los efectos socio-económicos del desempleo así como hacer fuerte hincapié en los sectores más propensos a engrosar el sector de los “no ocupados” (adultos, poco calificados y las mujeres) a través de medidas de un contenido que prioriza la formación y la reconversión profesional².

2.3.2.) Surgimiento de las políticas activas de empleo.

A comienzos de la década de 1960 en la Europa continental, cobra impulso la formulación e implementación de lo que en ese momento se denominó como *programas activos de recursos*; las actualmente conocidas como políticas activas de empleo. Entre las instituciones más destacadas respecto al tratamiento de este tema desde un inicio, mencionamos a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Perazzo y Rossel, 2009).

Desde una perspectiva histórica, existen dos fases respecto a las características presentes en este tipo de políticas. En una primera instancia, a partir de los años 60 se enfocaron en remover los *cuernos de botella* del mercado de trabajo; *a posteriori* el énfasis fue puesto en la creación directa de puestos de trabajo.

Más tarde en el tiempo, situándonos en el principio de los 90’, se evidenció que detrás de la problemática del desempleo, había factores estructurales que fomentaban el mantenimiento del mismo y que las medidas de corto plazo, no tendrían mayores efectos sobre la reducción de su porcentaje. Por lo tanto las medidas se orientaron a

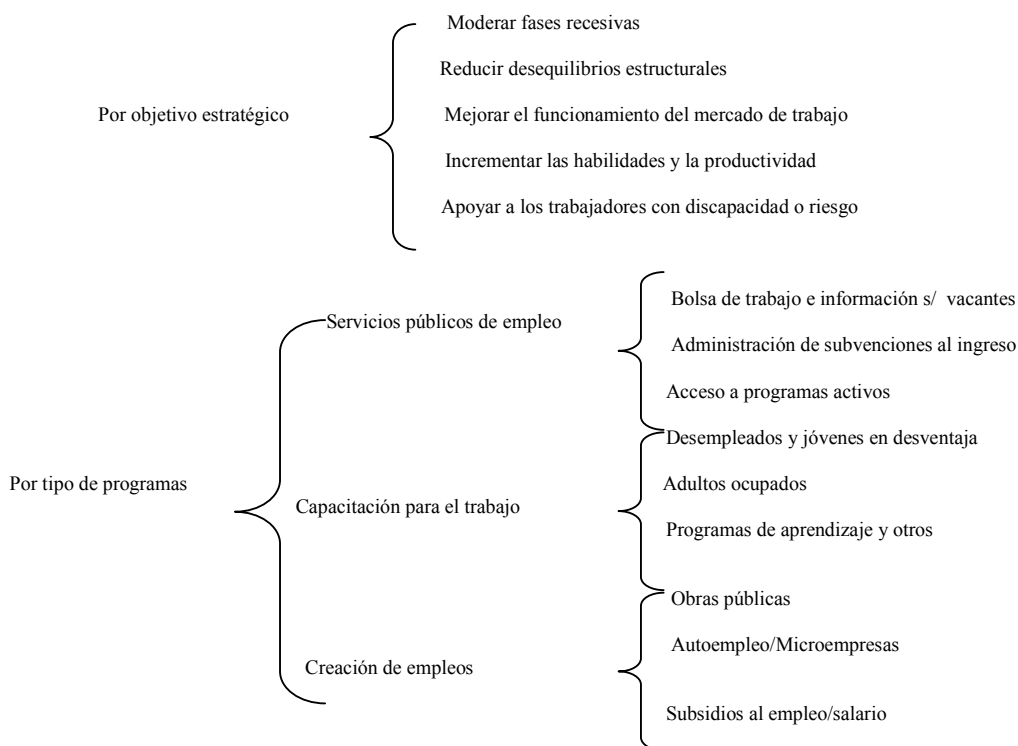
² Si tomamos el caso de Europa, en muchos países, a nivel académico tanto como en el ámbito dirigenal: “...existe una preocupación debido a que luego del crecimiento del desempleo producto de una recesión, el nivel de desocupación no reacciona rápidamente a la baja en la recuperación. Una de las vías de las políticas para disminuir el desempleo estructural y la persistencia es la mejora en el encuentro de la demanda y la oferta laboral. Otra de las vías es que en el mediano plazo, los programas incrementen la oferta efectiva laboral (por ejemplo atrayendo trabajadores que no compiten efectivamente en el mercado de trabajo y por lo tanto, tengan un impacto positivo sobre el empleo a través de una mayor atracción de negocios rentables -en particular en economías abiertas-, una reducción de presiones salariales” (Bucheli; 2005: 7).

actuar sobre el mercado de trabajo, en una estrategia de más largo plazo. Estas disposiciones son las más recientes en el tiempo y las cuales en su mayoría han sido o están siendo implementadas en nuestro país en la actualidad (Samaniego, 2002).

2.3.3.) Clasificación.

Presentaremos a continuación, algunas de las clasificaciones más destacadas de la literatura sobre políticas activas de empleo³.

Cuadro No. 1: Clasificación de las PAE.



Fuente: Samaniego (2002), en base a Betcherman (2000) y OCDE (2001).

3 Entre los analistas nacionales, citamos la clasificación realizada por Bucheli (2005). Las políticas activas de empleo se pueden desagregar en cinco programas: a) asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; b) Programas de capacitación; c) apoyo a la microempresa y al autoempleo; d) creación directa de empleo por parte del Estado; e) subsidios a empresas que emplean individuos desempleados.

Como analizaremos más adelante, esta diversidad de programas en su mayoría han sido comprendidos en los Centros Públicos de nuestro país.

2.3.4.) Evolución histórico-institucional de las PAE en el Uruguay.

Podemos distinguir en lo que refiere a la formulación y ejecución de las políticas activas de empleo en nuestro país, dos periodos.

1er. Período: a partir del año 1992 (creación del sistema DINAE-JUNAE) y que culmina en el año 2005.

A modo de balance del momento inicial de puesta en práctica de las PAE, podemos extraer del análisis de Juan Manuel Rodríguez (2002) las siguientes conclusiones:

- Buena valoración de la herramienta del tripartismo por parte de los actores involucrados (año 1993: surgen los denominados Servicios Interior DINAE-Intendencia; que centraron su rol en la atención de los trabajadores en Seguro de Desempleo).
- Se destaca la articulación entre los organismos públicos y entidades privadas, entre éstas se destacan las denominadas Entidades de Capacitación (ECA), responsables de la formulación y ejecución de los cursos de Formación Profesional a los trabajadores en Seguro de Desempleo.
- La descentralización en el territorio de los programas desarrollados por el sistema DINAE-JUNAE.
- Por último, la escasez de recursos; problema que resultó transversal a todo este sistema y que repercutió en los objetivos a alcanzar en un principio.

2do. Período: desde el año 2005 podemos distinguir una nueva etapa que continúa hasta la actualidad.

La reformulación organizacional a la interna de la DINAE en función de sus nuevos objetivos así como la reciente creación del Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional (INEFoP) en sustitución de la JUNAE, configuran en términos institucionales el nuevo rol que se le asigna al Estado en el mercado de trabajo a partir del gobierno anterior.

En lo que respecta al segundo momento planteado en nuestro análisis, debemos comprender los cambios desarrollados al interior de la DINAE a través de la elaboración del documento denominado como *Estrategia Nacional para Fomento del Empleo*. El mismo surge tomando en consideración lo establecido por lo que denominó entonces como *Compromiso Nacional*; este macro-acuerdo entre diversos actores del empresariado nacional, el sindicalismo así como de otras organizaciones de carácter

social, fue a instancias de la convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo en el mes de Mayo del año 2005.

2.4.) Los Servicios Públicos de Empleo.

A pesar de lo reciente que puede resultar la temática de los Servicios Públicos de Empleo en nuestro país, desde fines de la década del 40 se promovía desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los beneficios de este nuevo enfoque. Fueron los pioneros en este tipo de iniciativas los Estados Unidos y en la Europa continental se destacaron Suecia, España e Italia.

Los Servicios Públicos de Empleo tienen como objetivo *“...mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo”* (Perazzo y Rossel; 2009: 23), con el rasgo distintivo con respecto a otros ejemplos de articulación público-privado en la cuestión del empleo, del marcado énfasis en el desarrollo del mercado de trabajo local (Lorenzelli, 2008).

A partir de la experiencia de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de más larga data, de Europa como de América Latina, se obtienen impactos negativos y positivos de la implementación de los mismos. Comenzando por los aspectos a mejorar los SPE pueden llegar a ubicar en un puesto de trabajo a una persona que hubiera encontrado ese empleo sin la necesidad de la intervención de los SPE (*peso muerto*) o desplazar con los trabajadores que se presentan en los SPE, a otras personas que podrían hacer lo mismo (*efecto sustitución*). Dentro de los impactos positivos se indica que *“...contribuyen al empleo de los desempleados, lo que es particularmente importante en el caso de los desempleados de larga duración; que son más efectivos cuando se sale de las crisis económicas y que los SPE son la política con mejores resultados en términos de costo-beneficio, ya que teniendo la misma efectividad que otras políticas, son relativamente más baratos”* (Mazzuchi; 2009: 98).

A nivel del territorio los SPE adquieren el formato institucional denominado como Centros Públicos de Empleo, tal es el rótulo que adquirieron en nuestro país.

2.5.) Cómo “aterrizan” los SPE en el territorio: los Centros Públicos de Empleo.

En la conformación interna de un CePE confluyen diversos componentes: los característicos de un servicio de empleo, las prestaciones vinculadas a la formación profesional y el apoyo a interesados en micro-emprendimientos productivos. Para una

mejor comprensión del andamiaje interno de estos centros, consideramos de utilidad elaborar una situación hipotética centrada en torno a la visita de un usuario trabajador a un CePE. Recordemos que los empresarios es un segundo tipo de usuario que tiene sus propio “recorrido” dentro del Centro.

En un comienzo el trabajador es recibido en el CePE por un funcionario (*operador*), que se encarga de entrevistar a dicha persona. Durante la misma, el operador trata de percibir otros aspectos del referido trabajador, además de lo vinculado a la formación o la experiencia laboral. Por ejemplo, el lugar en que vive (en término de distancias), presencia (aspecto) de la persona, entre otros detalles de interés. Esta información es ingresada a una plataforma informática, la cual actúa como respaldo de los datos brindados por el usuario.

El CePE a través de sus funcionarios brinda la posibilidad de que el usuario sea capacitado para una entrevista de tipo laboral, en lo que respecta a estrategias de búsqueda de empleo e incluso se realizan talleres de orientación laboral. Frente a una demanda concreta de un empleador, se recaba el perfil del ofrecimiento: tipo de trabajo, salario, horario, formación y/o experiencia necesaria y demás consideraciones. A partir de ese momento, el funcionario elabora una lista de trabajadores y se la suministra al empresario. Luego la empresa así como el trabajador, si la primera selecciona a uno de los oferentes, avisan el resultado de la gestión al CePE (Mazzuchi, 2009).

Por lo tanto, los diversos cometidos de los CePE comprenden: brindar información, asesorar y orientar laboralmente a desempleados y subempleados; contribuir a la calificación laboral de trabajadores que buscan reinsertarse en el mercado de trabajo y otorgar soluciones a la demanda local a partir de la oferta de trabajo registrada en el CePE (Lorenzelli, 2008).

Uno de los rasgos que sobresalen de los CePE, es que *“...dejan de cumplir el papel de receptores de currículos de trabajadores y de necesidades de la demanda para ser los catalizadores de procesos de encuentros potenciadores entre demanda y oferta de trabajo, en una estrategia articulada de desarrollo local definida por una multiplicidad de actores”* (Lorenzelli; 2008: 103).

Es decir, se busca dejar de lado la lógica de la mera “bolsa de trabajo” que plantea como máximo objetivo la colocación de trabajadores fundamentalmente en el sector público y que ha sido utilizando tradicionalmente por las Intendencias, por una propuesta más diversa en sus objetivos y con un fuerte componente de desarrollo local.

Este tipo de políticas enfatizan el componente local del mercado de trabajo, lo que debería redundar en una mayor adecuación de las políticas de empleo y especialmente las de recalificación a las demandas reales de la economía de un territorio específico, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de los procesos de desarrollo locales en nuestro país.

3. MARCO TEORICO.

En la problemática de los Centros Públicos de Empleo el “factor institucional” es fundamental en el momento de adentrarse a investigar dicho nuevo Convenio. Lo consideramos así dado que en ésta convergen por un lado una institución de alcance nacional como es un Ministerio, en este caso el de Trabajo y Seguridad Social, mientras que la contraparte es de carácter departamental (una Intendencia), en nuestro estudio, la de Florida.

En definitiva, optamos por el *neoinstitucionalismo* para respaldar nuestro análisis a modo de lograr una mejor comprensión del rol que juegan las instituciones en el diseño así como en la implementación de las políticas públicas. Es importante además poder analizar las acciones de los actores, teniendo como marco de referencia las características de las instituciones y cómo éstas influyen sobre los individuos involucrados en las relaciones entre las distintas instituciones, configuradas en torno al CePE.

Además del *neoinstitucionalismo*, para nuestro análisis es de vital importancia el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIG) para profundizar en las implicancias del vínculo nacional-local en nuestro país en este caso, en lo que respecta a la temática del empleo a nivel local, proceso que ha cobrado un fuerte impulso en las últimas décadas. A esto se agrega la posibilidad de analizar a partir de las RIG los intercambios entre distintos niveles de gobierno y poder caracterizarlos ya sea a través del conflicto, la cooperación, etc.

3.1.) Los orígenes del neoinstitucionalismo.

De acuerdo a Peters (2003), *a posteriori* de la Segunda Guerra Mundial en la Ciencia Política a nivel teórico se produjo un cambio que tiene consecuencias hasta nuestros días. Se refiere al afianzamiento de dos teorías de perfil más individualista, el

conductismo y la elección racional en desmedro del análisis de tipo institucional-formal que había prevalecido en los orígenes de la Ciencia. Ambas teorías tienen el valor de haber incorporado a la Ciencia Política sus principales atributos: el interés por la teoría y la metodología, un perfil antinormativo (en el entendido de reafirmar la noción del carácter científico de la disciplina) y los conceptos de individualismo y de enfoque sistémico.

Durante la década de 1980 a nivel académico se da un fenómeno de revalorización de las instituciones en lo que atañe a la investigación del comportamiento colectivo así como individual. Esto se tradujo en lo que se denominó como “Neoinstitucionalismo”, que se caracterizó en el empleo de “...muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional” (Peters; 2003: 14).

3.2.) Conceptualización.

Peters plantea una oportuna pregunta: *¿Qué hace que determinado enfoque de la actividad social y política sea particularmente “institucional?”*

En primer lugar, una institución debe ser un rasgo estructural de la sociedad y/ o la forma de gobierno. Dicha estructura puede ser de carácter formal (una Constitución) o informal (un conjunto de normas compartidas por una sociedad). Este autor entiende que una institución trasciende a los individuos y se conforma por distintas interacciones que puedan surgir de un conjunto de individuos, las cuales se caracterizan por su predecibilidad.

Un segundo rasgo de una institución es la estabilidad de la misma a través del tiempo. North (1990) considera como una ventaja esta característica, en tanto: *“Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life”*. De acuerdo a éste: *“... the major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction”* (North; 1990: 6).

La tercer característica es que una institución debe afectar al comportamiento del individuo; estas restricciones podrán ser de carácter formal o informal.

Por último, entre los miembros que conforman una institución, debe existir una “comunidad” de valores.

Por lo tanto, según North, debemos entender a una “institución” como: *“...the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape*

human interaction” (North; 1990: 3). Las instituciones incluyen los aspectos que los individuos tienen prohibido realizar así como bajo que condiciones, éstos pueden cumplir con determinadas actividades; debemos entender a las mismas en lo que respecta a lo político, como restricciones del accionar de los individuos a las opciones que puede brindar un determinado marco institucional.

3.3.) El neoinstitucionalismo y sus vertientes.

Existen diversas clasificaciones de las corrientes que conforman lo que conocemos como “neoinstitucionalismo”. Para este documento consideramos la clasificación planteada por Zurbriggen (2006), que distingue el *institucionalismo racionalista* por un lado, el *institucionalismo culturalista* en segundo lugar y por último el *institucionalismo centrado en actores*, en el cual haremos especial énfasis en su desarrollo. La autora establece esta distinción en base al criterio de cuales son los factores que se enfatizan a la hora de explicar el surgimiento de las instituciones y su posterior vínculo con los agentes. Mientras que los culturalistas se enfocan en la estructura y los racionalistas centran su análisis en el agente, la tercera opción (institucionalismo centrado en actores), se destaca por intentar “integrar” ambos enfoques en un solo cuerpo teórico.

El porqué de nuestra elección radica en que a nuestro entender esta distinción no resulta compleja para su análisis y es lo suficientemente abarcativa de las principales corrientes neoinstitucionales que están presentes en las Ciencias Sociales.

3.3.1.) El institucionalismo racionalista.

Mencionábamos líneas arriba la particularidad de esta corriente en centrar sus análisis en el agente como también, la concepción de las instituciones como un factor restrictivo del comportamiento individual o como un resultado de las acciones necesarias para que éste logre llevar a cabo sus intereses. Es decir, el comportamiento de cada actor se ve influenciado por dos factores: en primer lugar, responderá al comportamiento de los otros actores y entra en consideración también el entramado institucional ya existente.

Para esta perspectiva de acuerdo a lo que nos plantea Zurbriggen, “...*las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando que conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas*” (Zurbriggen; 2006: 69).

Al interior de esta corriente el criterio de la racionalidad del actor y como ésta condiciona su comportamiento, arroja como resultado una diferenciación entre el *institucionalismo de la elección racional* y el *institucionalismo de la racionalidad limitada* (Kato, 1996, citado en Zurbriggen; 2006: 69).

3.3.1.a.) El institucionalismo de la elección racional.

La característica que reúne a los diversos enfoques basados en el institucionalismo de la elección racional es el lugar destacado que se le otorga a las instituciones como “limitantes” del comportamiento individual de los agentes políticos. Peters (2003) argumenta: “...el argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones” (Peters; 2003: 73).

Los beneficios para el actor radican en que una institución brinda en cierta manera, predecibilidad y regularidad en sus resultados contribuyendo a que posibles decisiones a tomar se realicen en un contexto de mayor “seguridad”, en términos de información disponible.

3.3.1.b.) El institucionalismo de la racionalidad limitada.

La noción de “racionalidad limitada” trae consigo el supuesto que los actores políticos están constreñidos por el contexto institucional en el cual están inmersos. Dicho contexto responde a determinados valores y principios de quienes en este caso, ostentan el poder. Por lo tanto, se entiende que “...el contexto estratégico u orden institucional donde se produce la relación política no es un mero mecanismo en el que se produce la agregación de las preferencias individuales, sino en estructuras que modelan la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores” (Zurbriggen; 2006: 69).

La creación de una institución ya sea de carácter formal o informal, no implica necesariamente que sus impulsores tengan como objetivo desenvolverse con eficiencia dentro de la sociedad. Estas pueden responder a los intereses de los grupos políticos o económicos que dominan determinado período y que lógicamente se encuentran en condiciones de hacerlo porque ostentan importantes cuotas de poder (Zurbriggen, 2006).

Esta corriente reafirma la idea de la estabilidad como característica fundamental de las instituciones así como su gradualidad en lo que refiere al cambio de las mismas. El cambio institucional puede ser consecuencia de diversas causas: “...*institutional change is a complicated process because the changes at the margin can be a consequence of changes in rules, in informal constraints, and in kinds and effectiveness of enforcement*” (North; 1990: 6).

3.3.2.) El institucionalismo culturalista.

Al interior de esta corriente es de vital importancia lo que se conoce como “institucionalismo histórico”. Las instituciones cumplen el rol de configurar las estrategias y los objetivos que llevan consigo los actores, cumplen una función de mediación en las relaciones conflictivas así como las de cooperación y logran condicionar los resultados del juego político.

Es central en esta vertiente la noción de legado institucional (*path dependence*), que refiere a la importancia del factor histórico para comprender las decisiones políticas. Se entiende que la finalidad, tanto como la dirección y pertinencia de las mismas deben ser comprendidas tomando en cuenta el desarrollo histórico de la institución correspondiente.

El análisis del contexto social, político e histórico es central para poder comprender a las instituciones, ya que éstas son resultados de aquéllos. Esto es un aspecto a tener en cuenta, ya que para esta corriente las acciones de los actores tienden a satisfacer normas y valores que a buscar maximizar sus beneficios. Las instituciones son definidas como “...*un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones*” (March y Olsen, 1989, citado en Zurbriggen; 2006: 70).

3.3.3.) El institucionalismo centrado en actores.

Llegamos a este último punto considerado para nosotros como el más importante, ya que en la corriente teórica que a continuación detallaremos basaremos el análisis de nuestro objeto de estudio.

El *institucionalismo centrado en actores* busca integrar al actor o agente tanto como a la estructura, como variable explicativa fundamental. Este rasgo lo diferencia tanto de las perspectivas racionalistas, que enfatizan el rol del agente así como con respecto a los

enfoques identificados con el “institucionalismo culturalista” caracterizados en hacer fuerte hincapié en las estructuras.

En los enfoques teóricos basados en el institucionalismo centrado en actores, las instituciones son interpretadas como un conjunto de normas y de incentivos que actúan sobre la racionalidad (restringida) del agente y generando en su entorno, un espacio político de interacción entre actores independientes pero que al mismo tiempo generan vinculaciones entre sí. Por lo tanto, se considera que el actor se comporta con el objetivo de poder maximizar sus beneficios, pero simultáneamente se encuentra restringido en sus decisiones. Esto es así, ya que éste se encuentra en un espacio de interacción con otros actores así como enmarcado en reglas y normas estipuladas por las instituciones que estén involucradas (Scharpf, 1997, citado por Peters, 2003).

En esta teoría se resalta la influencia de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores individuales así como también colectivos y asimismo, sobre como los actores interactúan entre sí. Las instituciones desempeñan el rol de ser la principal fuente de información de los actores así como el factor más destacado de influencia sobre sus decisiones, en tanto reducen los incentivos para seguir determinadas estrategias de acción e incrementan los incentivos para realizar otras (Zurbriggen, 2006).

Del párrafo anterior podemos concluir que las políticas públicas como producto final, son acciones impulsadas por actores que buscan alcanzar determinados resultados ya preconcebidos. De esto se extrae el supuesto de que no debemos entender a las políticas como un mero cumplimiento de reglas institucionalizadas o de pautas culturales, sino que traen consigo una determinada intencionalidad. Las metas estipuladas que puede tener un actor no son fijas, y pueden modificarse a consecuencia del contexto institucional en el cual éste se encuentra inmerso: *“Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact”* (Scharpf, 1997, citado por Zurbriggen, 2006: 74).

Scharpf elaboró un modelo explicativo de las políticas públicas que se fundamenta en la complementariedad de dos conceptos centrales para su análisis: los actores y las instituciones. Como mencionábamos líneas arriba, el actor establece con la institución un vínculo fundamental para su desarrollo a futuro. Por un lado al actor se lo debe concebir como institucionalmente constituido, ya que resulta de reglas preexistentes.

Estas reglas determinan aspectos relacionados con la institución tales como los criterios de membresía, recursos con los que se cuenta, la esfera de sus actividades y demás reglas que hacen a la actuación y permanencia del individuo.

Las instituciones brindan información de sumo valor a los actores, ya que de ésta los mismos se pueden valer para realizar predicciones con respecto a cómo actuarán o no los restantes actores involucrados en el mismo espacio político. Esto se puede entender como una ventaja para el actor, en lo que refiere a su desenvolvimiento a futuro, en definitiva, una *capacidad*. Por ésta se entiende a los recursos con los que cuenta el actor para poder tener una cierta posibilidad de influencia sobre el resultado, tal es el caso de una política pública determinada. Entre estos recursos se cuentan los atributos personales, recursos físicos y tecnológicos, de acceso a información privilegiada, entre otros. El valor de las “capacidades” dentro de un determinado modelo de elaboración de políticas, radica en que éstas le otorgan al actor un margen mayor o menor de poder incrementar su influencia en el resultado final (Scharpf, 1997, citado por Zurbriggen, 2006).

Un segundo punto en el desarrollo teórico de Scharpf, consiste en definir lo que se denomina como *constelación de actores*. Este concepto es fundamental para analizar el desarrollo de una política pública, ya que debemos identificar al conjunto de actores participantes (lo que Scharpf entiende por constelación de actores) debido a que las distintas opciones estratégicas que éstos puedan tomar generará diferentes resultados, en lo que a políticas se refiere. Pero este concepto no se acota a los actores que pueden participar de una determinada política, sino que incluye a las diferentes opciones estratégicas por parte de los mismos con respecto a ésta, los posibles resultados generados por estas estrategias así como las preferencias y valoraciones de los actores con respecto a esos resultados.

El último punto a tener en cuenta es el *modo de interacción*. Este concepto hace referencia a las formas en que unos actores se relacionan con respecto a otros, los cuales se encuentran condicionados por el contexto institucional en el que se encuentran inmersos. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales existente en cada arena de políticas. Ejerce influencia asimismo, un sistema institucional al cual se lo podría caracterizar como más amplio, donde tienen lugar estas interacciones y se clasifican los mismos en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; c)

asociaciones, asambleas representativas; d) organizaciones jerárquicas, el Estado (Zurbriggen, 2006).

La conjugación de estos dos aspectos –constelación de actores y sus formas de interacción- permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis (en nuestro caso, el Centro Público de Empleo de Florida), corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Será importante analizar las posibles coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores y así establecer el modo de interacción predominante. Todo esto repercutirá en una mayor comprensión del desarrollo de una determinada política pública (Zurbriggen, 2006).

3.4.) La importancia del análisis de las relaciones intergubernamentales.

3.4.1.) Las relaciones intergubernamentales como objeto de estudio.

Históricamente los países de nuestra región en su mayoría se han caracterizado por una fuerte matriz estadocéntrica, donde el nivel central de gobierno (gobierno nacional), mantuvo promedialmente un excesivo predominio en lo que refiere a las relaciones con otros subniveles de gobierno. En forma gradual en un proceso que lógicamente no ha sido ajeno a inconvenientes de diferente índole, se han incrementado las transferencias de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. En consecuencia se ha configurado un “nuevo mapa” de relacionamiento entre estos últimos, pautado por un mayor estímulo en la construcción de relaciones económicas, políticas y administrativas; a continuación nos explayaremos al respecto.

Aquí podríamos situar a nuestro caso a analizar, caracterizado por la presencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, representando al nivel nacional y a la Intendencia Departamental de Florida, como referente de un subnivel de gobierno. Ambas instituciones confluyeron en el convenio que da origen a una nueva institucionalidad conocida como Centro Público de Empleo. Esto es un ejemplo de los nuevos tejidos interinstitucionales que van surgiendo en nuestro país y donde a las habituales agendas de trabajo entre el nivel nacional y departamental se incorporan nuevas problemáticas como es la generación de empleo genuino con un fuerte componente de formación laboral, con énfasis en las características del mercado de trabajo local.

Las relaciones intergubernamentales han cobrado relevancia como objeto de estudio a partir de mediados de los años 80; que haya surgido en este período no es mera casualidad. Fundamentalmente en la Europa continental en aquellos años, comienzan a afianzarse los procesos de cambio estructural que traía consigo la reforma del Estado (enfoque del *New Public Management*). En nuestra región que no se mantuvo indiferente a estas transformaciones, sin embargo, dichas modificaciones se desarrollaron en la década del 90.

No existe un modelo uniforme de relacionamiento para todos los países. La realidad de cada uno de éstos estará determinada por las características de la política pública, la distribución de responsabilidades existente y de acuerdo a la dinámica de las instituciones políticas de cada país.

La presencia de las relaciones intergubernamentales es requisito esencial para toda actividad entendida como de gestión gubernamental, ya sea a través de vínculos formales así como informales, donde la política pública es comprendida como resultado de la colaboración o el conflicto entre las partes involucradas (Magri, 2003).

3.4.2.) Definición.

La descentralización territorial y sectorial así como la transferencia de responsabilidades que ésta impuso, promovió el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. Por éstas se entiende: “... (una) compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios” (García del Castillo, 2001, citado en Magri; 2003: 22).

En América Latina este tipo de relaciones se encuentran en un proceso de construcción, dado lo reciente del desarrollo de las mismas. Esto último, es propio de los países en donde el proceso de descentralización ha generado la fragmentación de las responsabilidades en lo que refiere a las etapas que conforman una política pública y en consecuencia, las relaciones gubernamentales se caracterizan por su debilidad (Jordana, 2001).

Partiendo del supuesto de que las relaciones intergubernamentales consisten en definitiva en vínculos generados entre actores, el análisis de las mismas debe tener presente ciertos recaudos a la hora de profundizar su estudio. En principio, las relaciones surgen del consentimiento por parte del colectivo de un conjunto (“canasta”) de reglas formales tanto como informales. A continuación, es requisito imprescindible

poder identificar a los actores participantes así como el conjunto de reglas que establece las relaciones entre los mismos. Estas se traducen en diferentes estímulos institucionales así como mecanismos de control con la capacidad de poder modificar el comportamiento de los actores presentes en los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo a lo que comentábamos en el párrafo anterior, podemos identificar tres grupos de actores cuyo accionar se ve afectado por en cada caso por reglas distintas. Comenzamos con los cargos públicos, cuyo comportamiento se encuentra condicionado por las reglas de decisión de las instituciones políticas. Nos encontramos en segundo lugar con los partidos políticos, delimitados por las normas electorales que definen los sistemas de representación y por último, los funcionarios y profesionales, cuya estabilidad laboral están determinadas por las normas que articulan el funcionamiento de las administraciones públicas.

3.4.3.) Diseños de la descentralización y relaciones intergubernamentales.

El estudio de las RIG debe ser en función al diseño estatal en el que se encuentran insertas, debido a que éste cumple un rol preponderante en lo que respecta a la configuración de estas relaciones. De acuerdo a lo que plantean Cohen y Peterson, podemos encontrar tres diseños estatales, que en función del grado de concentración y dispersión del poder para elaborar las políticas públicas, incidirán en determinar el tipo de relación intergubernamental.

En primer lugar, tomando como criterio la clasificación de estos dos autores, tenemos el diseño conocido como *monopolio institucional*. Este supone que el Estado se reserva para sí, ciertos roles para sus órganos y departamentos centrales. Por consiguiente se deduce que existe una alta concentración de poder de decisión sobre las políticas en los niveles más altos de gobierno, en desmedro de los gobiernos locales. El *monopolio institucional compartido* refiere a aquellas responsabilidades sobre las políticas públicas que han sido transferidas a otras instituciones de gobierno de carácter subnacional. En tercer lugar el *pluralismo institucional*; este diseño surge cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre ciertas tareas son compartidas por más de una institución, que pueden estar bajo la égida de distintos niveles de gobierno e incluso, se da cabida a organizaciones públicas no estatales o pertenecientes al sector privado.

Cuadro No. 2: Grado de distribución del poder y carácter de las RIG de acuerdo al tipo de distribución de las áreas de política pública.

<i>Tipo de concentración de las áreas de políticas publicas</i>	<i>Grado de distribución poder territorial y sectorial</i>	<i>Carácter de las RIG</i>
Monopolio institucional	Alta centralización estatal	Bajo y vertical
Monopolio institucional compartido	Descentralización y competencias exclusivas en cada nivel	Alta, vertical y horizontal
Pluralismo institucional	Descentralización. Competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales	Alta, vertical y horizontal

Fuente: Magri (2003) en base a Cohen y Peterson (1997).

Las relaciones intergubernamentales pueden ser *formales* o *informales*. Las primeras demarcan un estilo de RIG pautado en mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se estructuran los procesos de toma de decisiones en política pública.

Mientras que las RIG de carácter informal se producen por fuera de los marcos regulatorios específicos, participando actores que a pesar de no pertenecer al sector público (ONG's, sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos) están interesados en poder participar de las decisiones políticas (Jordana, 2001).

4. MARCO METODOLOGICO Y PROBLEMATIZACION DEL OBJETO DE ESTUDIO.

Hemos optado metodológicamente por realizar un diseño de investigación de tipo *descriptivo*; el mismo nos permitirá obtener una representación cabal de nuestro tema a analizar. Complementario a esto emplearemos para una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio la modalidad denominada *estudio de caso*; en este trabajo será el Centro Público de Empleo del Departamento de Florida. Consideramos a este tipo de estudio de mucha utilidad para un primer acercamiento a nivel teórico por parte del investigador, dado el reducido caudal de acumulación de conocimiento hasta el momento en nuestro país respecto al tema en cuestión.

La decisión por las técnicas de investigación de carácter cualitativo además de tener en consideración las características del objeto de estudio en sí, radica en que las mismas

nos permiten describir y comprender el “sentido” de un fenómeno, buscando los factores y las causas del mismo. En un primer orden cobrará una destacada relevancia en nuestro trabajo, el *análisis de información primaria*, a través de las *entrevistas en profundidad* que tendrán como destinatarios fundamentalmente a actores de la esfera pública. En nuestra investigación, pudimos realizar (durante el año 2010) un total de seis entrevistas con estas características. Otra técnica que utilizaremos es la denominada como *análisis de datos secundarios*, haciendo especial énfasis en las fuentes escritas (prensa, documentos) relevantes para nuestro objeto de estudio.

4.1.) Problema de investigación:

Ante un “estado de situación” en la mayoría de los Centros Públicos de Empleo de nuestro país definido por la presencia de diversas dificultades en su implementación, analizaremos cuáles son los posibles factores que contribuyeron a que este Convenio presentara estas características en esta etapa. Por lo tanto, para comprender las particularidades de la implementación del Convenio CePE y el porqué de la elección del caso particular como objeto de estudio, será imprescindible hacer énfasis en nuestro análisis en determinados aspectos para su mejor comprensión, estos son; *a) marco institucional en el que desenvuelve el Convenio; b) voluntad política de los actores involucrados y c) las características del Modelo CePE.*

Es importante desde una mirada desde las Ciencias Sociales, específicamente desde la Ciencia Política, poder contribuir a lo afirmado respecto a la necesidad de evaluar las políticas públicas vinculadas al empleo: *“Los programas activos de empleo en sus orígenes no consideraron a la evaluación como parte integral de su instrumentación (...) hoy día se estima que la evaluación constituye un requisito esencial a cualquier política de mercado de trabajo y se ha juzgado importante documentar y analizar las experiencias en esta materia en distintas regiones, con el fin de encontrar las mejores prácticas, corregir limitaciones de los programas en curso, así como perfeccionar el diseño y la implementación de nuevos programas en esta materia* (Dar y Tzannatos (1998), citado por Samaniego; 2002: 22).

4.1.1.) ¿Por qué Florida?

En nuestro país en el período comprendido entre los años 2005 hasta Enero de 2010, se instalaron veintiún Centros Públicos de Empleo. Más adelante presentaremos un cuadro donde podremos visualizar cuál fue la realidad de cada uno de estos CePE en ese

período. Esta herramienta analítica nos permitirá contar desde un comienzo con información básica de la situación de los mismos (en base a las dimensiones que utilizaremos para nuestro análisis) para de esta manera, poder comprender cabalmente en el transcurso del documento los objetivos de nuestro trabajo. En lo que respecta al CePE floridense, fue inaugurado el 22 de junio del año 2009, siendo de los últimos en instalarse.

Estas son nuestras dimensiones de análisis seleccionadas:

Cuadro No. 3: Dimensiones de análisis.

DIMENSIONES DE ANALISIS	DEFINICION
<u>MARCO INSTITUCIONAL.</u>	<i>Refiere al conjunto de normas, decretos y leyes que se encuentran involucradas respecto al tema en cuestión. Incluye además a las denominadas Relaciones Inter-gubernamentales a analizar.</i>
<u>VOLUNTAD POLITICA</u>	<i>La misma es resultado de las estrategias y preferencias de los actores participantes en el Convenio.</i>
<u>MODELO CePE⁴</u>	<i>Existe un “ideal” de este Convenio, que se postula desde la autoridad nacional competente.</i>

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Emplearemos dos variables para su análisis. a) *Eficacia*. En tanto cumplimiento o no, de lo que se entiende como Modelo CePE. Se utilizan como indicadores la prestación de los servicios correspondientes a las tres áreas que deben estar presentes en un CePE: Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional y Emprendimientos Productivos.

b) *Eficiencia*. Respecto a la organización interna del CePE. Los indicadores son: número de Recursos Humanos disponibles, en lo que se entiende desde el Convenio como cantidad necesaria para poder prestar las tareas acordes a un CePE; así como la capacidad técnica de los funcionarios que allí desempeñan tareas. Capacidad referida no sólo a la formación curricular del funcionario sino que incluye también a la experiencias anteriores laborales que pueda tener el mismo.

Cuadro No. 4: Resultados del proceso de implementación de los Centros Públicos de Empleo en base a las dimensiones analizadas.

Listado de CePE	Dimensiones de análisis		
	M. instituc. (RIG)	Voluntad política	Modelo CePE
Canelones (B.Blancos)	SI	NO	NO
Canelones (Las Piedras)	SI	NO	NO
Cerro Largo	NO	NO	NO
Colonia	SI	SI	NO
Flores	NO	NO	NO
Florida	SI	SI	SI
Maldonado	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	NO
Montevideo	SI	NO	SI
Montevideo	SI	NO	NO
Paysandú	SI	NO	NO
Río Negro (F.Bentos)	SI	SI	NO
Río Negro (Young)	SI	SI	NO
Rocha	SI	NO	NO
Salto	SI	SI	NO
San José	SI	SI	NO
Soriano	SI	SI	NO
Treinta y Tres	SI	NO	SI
Rivera	SI	SI	NO

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas así como en diversos documentos e informes de la DINAE. Este listado incluye los CePE instalados hasta el 31/01/2010.

4.2.) Pregunta de investigación y objetivos:

A partir de lo esbozado anteriormente, la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cuáles son los factores político-institucionales que influyen en las características de la implementación del Convenio Centro Público de Empleo? ¿Por qué nos referimos al CePE floridense en el período Junio 2009-Junio 2010 como el caso más próximo a lo que estipula el Convenio?

Objetivo general:

El objetivo general de esta investigación es realizar un estudio descriptivo a través de un estudio de caso (Florida) con el fin de analizar los factores que inciden en los resultados del Convenio CePE en el plano departamental.

Objetivos específicos:

- *Describir las características del Modelo CePE en nuestro país.*
- *Dar cuenta de la relación existente entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental de Florida en lo que refiere al CePE en el período Junio 2009- Junio 2010.*
- *Analizar las estrategias y preferencias de los actores que se encontraban involucrados en el Convenio en relación al caso a estudiar.*

4.3.) Hipótesis de trabajo:

1er. Hipótesis: *Las dificultades en la etapa de implementación del Convenio CePE están determinadas por el diseño del Modelo postulado por la Dirección Nacional de Empleo.*

2da. Hipótesis: *El éxito del CePE del Departamento de Florida en el período Junio 2009- Junio 2010 radicó en la incidencia de la voluntad política de los actores locales en la implementación del Convenio.*

5. EL MODELO CePE EN EL PERIODO 2009-2010 EN FLORIDA.

5.1.) Caracterización socio-económica del Departamento de Florida.

El Departamento de Florida se encuentra situado en la Región Centro-Sur de la República Oriental del Uruguay y tiene como Departamentos limítrofes a Durazno, Lavalleja, San José, Flores, Treinta y Tres y Canelones. Su extensión geográfica es de 10.140 km.² y cuenta con una densidad de población de 6.6 habitantes por km.²

La población de Florida es de 68.181 habitantes, de los cuales 34.158 son hombres y las restantes 34.023 personas son mujeres. Datos que son similares a las cifras que arroja el promedio general en el Interior de nuestro país: hay un 49.4% de hombres y un 50.6% de presencia de mujeres⁵.

En lo que refiere a las franjas de edades, el 30% de la población floridense es menor de 19 años, el 38% tiene entre 20 y 49 años y el resto es mayor a 50 años. Mientras que si consideramos a la distribución de los habitantes por zona geográfica, el 84% de la población habitualmente tiene como lugar de residencia las zonas urbanas (27.922 hombres y 29.359 mujeres) mientras que el 16% reside en zonas rurales (10.900 personas en total, 6.236 son hombres y 4.664 son mujeres).

En lo que respecta al nivel de instrucción, existe un 19% de la población que no tiene instrucción o tiene Primaria incompleta, mientras que un 14.3% tiene estudios de carácter técnico o posteriores a Secundaria⁶.

5.1.1.) La cuestión del empleo en el Departamento de Florida.

En la tabla a continuación, podemos analizar la evolución de la tasa de desempleo en el Departamento de Florida en el período 2001 hasta el año 2008, en base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares que realiza el INE.

Cuadro No. 5: Tasa de desempleo en Florida en el período 2001-2008.

Año	Desempleo Florida	Desempleo país
2001	20,5%	15,3%
2002	22,9%	16,9%
2003	22,3%	16,9%
2004	18,8%	13,1%
2005	15,9%	12,2%
2006	9,6%	10,9%
2007	11,4%	9,6%
2008	6,4%	7,9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Durante el año 2008, Florida presentó la tasa más baja de desempleo en relación al resto de los Departamentos del país, sólo un 6.4%; es decir unas 2.000 personas que buscaban trabajo y no lo habían conseguido aún. Un aspecto a destacar además de obtener

⁵ Estas cifras son en base a los resultados del Censo Fase I realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre los meses de junio y julio del año 2004. Extraído de www.ine.gub.uy. Más datos y cuadros en el Anexo.

⁶ En base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada (ENHA) del año 2006, realizada por el INE.

guarismos inferiores al promedio nacional, es reducir casi a la mitad en relación al año 2007 los valores de desempleo para el Departamento para el año siguiente⁷.

Por último, en el cuadro siguiente se observan los niveles de desempleo por área geográfica, Departamento y por sexo.

Cuadro No. 6: Tasa de desempleo por área geográfica en el período 2007-2008.

Área Geográfica	2007			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total país urbano	9,6	7,1	12,6	7,9	5,7	10,3
Montevideo	8,6	6,6	10,8	7,2	5,5	8,9
Resto país	10,6	7,4	14,5	8,6	6	11,6
Artigas	15,5	11,2	21,1	10,8	6,5	15,8
Canelones	10,7	7,7	14,4	8,3	6	11,1
Cerro Largo	12,3	9,2	16,2	8,3	5,8	11,3
Colonia	6,7	4	9,9	6,5	5	8,6
Durazno	13,4	9,7	17,7	8,3	6,6	10,3
Flores	7,8	5,2	11	7,7	6,6	9,1
Florida	11,4	7	16,8	6,4	4	9,1
Maldonado	11,2	7,5	15,7	8,3	5,4	11,6
Paysandú	11,8	8,8	15,4	8,8	5,9	12,4
Río Negro	12,3	10	15,2	13,2	11,8	15
Rivera	11,1	8,8	14	11,4	7,7	16
Rocha	10,5	6,2	15,7	10,9	5,8	17
Salto	9,4	6,1	13,5	7,3	5,8	9
San José	9,3	6,2	13	8,2	5,8	11,2
Soriano	10,1	7,6	13,1	7,6	4,7	11,1
Tacuarembó	9,8	6,8	13,4	7,9	5,8	10,5
Treinta y Tres	10,7	6,1	16,3	8,4	6,1	11,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

5.2.) Marco de referencia del Modelo CePE.

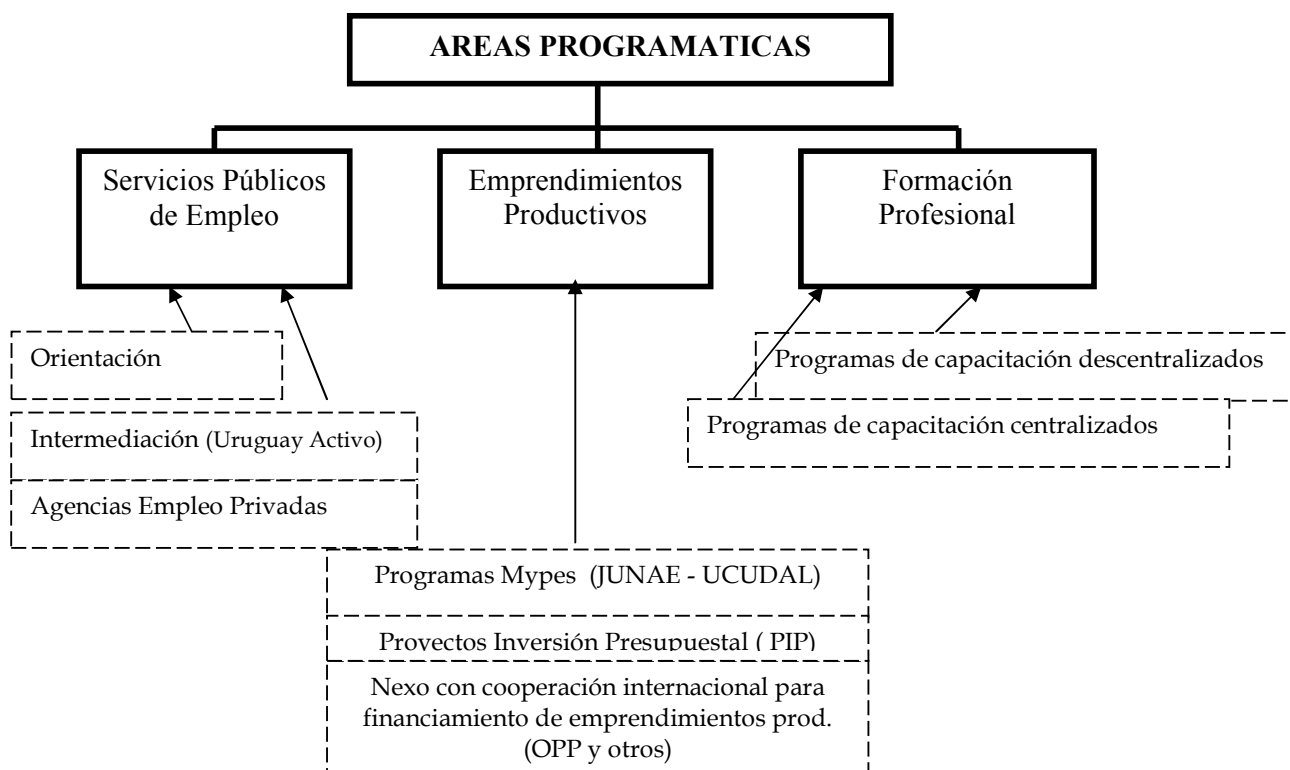
En el marco de la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, entre los cometidos asignados a la DINAE se hace referencia a los *Servicios Públicos de Empleo (SPE)* en el Uruguay⁸. Por éstos se entiende como “...una de las herramientas que los actores públicos y privados pueden utilizar para facilitar el encuentro entre demanda y oferta y para promover la inserción y/o reinserción laboral de la población en empleos

⁷ Informe elaborado por el Equipo CePE Florida-Julio 2009. En base a “Análisis y priorización de los recursos económicos del Departamento de Florida”. Barrenechea, Rodríguez y Troncoso. Programa ART Uruguay, 2009.

⁸ Para más información, ver Ley no. 17.930, Inciso 13, Art 317.

dependientes o independientes, a través de tres servicios básicos: recepción/derivación, orientación y asesoría personalizada a la búsqueda de trabajo y a la reinserción laboral-intermediación laboral” (Eskinazi, 2006: 3). Los SPE conforman una de las nuevas áreas programáticas definidas en la reciente reestructura de la DINAE:

Cuadro No. 7: Estructura organizativa de la DINAE.

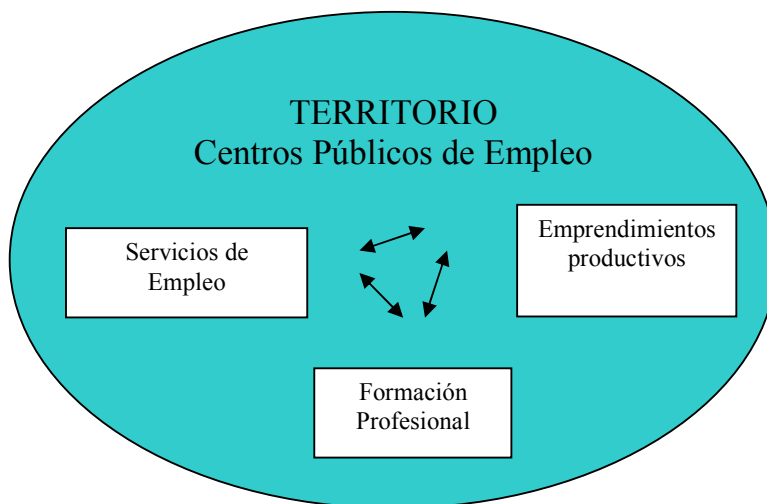


Fuente: *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo (2005-2010)*.

5.2.1) ¿Qué se entiende por Centro Público de Empleo?

Los CePE se constituyen como centros de coordinación de las tres áreas programáticas de la DINAE en los cuales se brindarán los servicios que corresponden a cada una de las mismas.

Cuadro No. 8: Los CePE en el territorio.



Fuente: *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo (2005-2010)*.

Una característica que ostentan los CePE con respecto a otras políticas activas de empleo es su fuerte arraigo territorial; esto último con el objetivo de aproximarse de manera más específica a las particularidades y necesidades de los demandantes de empleo y de los mercados de trabajo locales. Podemos inferir desde los CePE, un enfoque que promueve y encauza el rol de los gobiernos y de los actores del Departamento, ligados a la cuestión del empleo. Para lograr este cometido es central el vínculo a establecer con los denominados Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, conformados por representantes del Gobierno Departamental correspondiente y miembros designados por las organizaciones sindicales y empresariales presentes en la localidad⁹.

Por *misión* del CePE se entiende: “...*fomentar espacios de articulación entre los actores territoriales vinculados al empleo: trabajadores, empleadores, organizaciones sociales, educativas y políticas, entre otras, con la finalidad de promover el desarrollo local. Sus áreas de acción (Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional, Emprendimientos Productivos), tienen por finalidad impulsar y aplicar políticas activas de empleo inspiradas en el trabajo decente como valor, incorporando la perspectiva de género en su gestión. Entendiendo al sujeto como protagonista del proceso de mejora de las condiciones de trabajo a nivel local, regional y nacional*”¹⁰.

⁹ Extraído de www.mtss.gub.uy

¹⁰ Documento Interno de la DINAE-MTSS, s/d.

5.2.2.) ¿En qué consiste el Convenio para la instalación de un Centro Público de Empleo?

Nos remitiremos al cuarto punto del Convenio, en donde se establecen las obligaciones de ambas partes involucradas en la instalación de un Centro Público de Empleo, la DINAE representando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Intendencia correspondiente representada por el Ejecutivo Comunal. Esto nos será de mucha utilidad para una mejor comprensión de las características que asume el CePE en el territorio y cómo puede incidir en lo anterior, los compromisos asumidos en la firma del Convenio. Desde el MTSS y la DINAE se establecen las siguientes obligaciones a asumir, resaltamos: *a) la coordinación, supervisión y apoyo técnico-institucional del proceso de desarrollo de los servicios y b) asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios asignados al CePE, incluidos los aportados por la Intendencia.* Mientras que por la Intendencia existe el compromiso de aportar y brindar: *a) las oficinas e infraestructura locativa claramente identificadas con acceso libre al público de dimensiones y características apropiadas para brindar los servicios en condiciones satisfactorias y b) recursos humanos estables y capacitados para brindar los servicios y asegurar su funcionamiento, en coordinación con los técnicos de la DINAE.*

5.2.3.) Condiciones de base requeridas para la instalación de un CePE.

El modelo organizativo de referencia de los Servicios Públicos de Empleo en el marco de los Centros Públicos de Empleo consiste en:

1. Insertarse en el marco de los programas de empleo que lleva a cabo la DINAE y que tienen como población destinataria a desempleados, trabajadores, instituciones y asociaciones vinculadas al ámbito del empleo. Es imprescindible promover la empleabilidad de dichos usuarios del SPE a partir de un trabajo con los diferentes actores que intervienen en el mercado laboral o de grupos ocupacionales específicos (por ejemplo, jóvenes de 18 a 30 años, mujeres, entre otros).
2. Brindar los denominados como *servicios de base*: recepción/derivación, orientación laboral e intermediación. Los cuales deberán ser proveídos con días y horarios establecidos para una más eficiente prestación de servicios.
3. Compromiso con el cumplimiento continuo de determinados estándares de calidad en relación a los servicios a prestar.

4. La prestación de los servicios a los usuarios deberá ser realizada en forma gratuita.
5. Se debe garantizar la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y personal técnico requeridos para proveer los servicios de los SPE. Por ejemplo, la necesidad de un espacio físico acorde a los servicios a brindar, con las dimensiones y características adecuadas (Eskinazi, 2006).

5.3.) Cometidos de la Dirección General de Desarrollo Sustentable.

Recordemos que dentro de la organización interna de la Intendencia Departamental de Florida durante la Administración Giachetto, el Centro Público de Empleo respondía a la Dirección General de Desarrollo Sustentable (DGDS), a cargo del Ing. Agr. Alejandro Echeverría.

Desde la Intendencia, se concebía al Desarrollo Sustentable como *“...un proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potencialización del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la opción de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades actuales sin destruir la base ecológica de la que depende el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida futura”*¹¹.

La Dirección General de Desarrollo Sustentable, se caracterizaba por tener un fuerte nexo con los diversos sectores productivos del Departamento (ganadería, lechería, apicultura, entre otros) a través de la participación en numerosos proyectos en conjunto con las organizaciones representativas de estos sectores. Este vínculo se fortaleció por parte de la DGDS en ese período, por intermedio de su involucramiento en comisiones que respaldaban a diferentes sectores productivos; el trabajo mancomunado con instituciones representativas del sector empresarial así como en programas en los que participaba con organismos de carácter público y privado¹².

5.4.) Desarrollo de los servicios brindados por el CePE de Florida.

A continuación, nos explayaremos respecto a los servicios que conforman el denominado Modelo CePE y los resultados que arrojó la implementación de éstos por

¹¹ Extraído de www.imf.gub.uy

¹² “Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el Departamento de Florida”, 2008, pág. 20

parte del CePE de Florida. Los datos a los cuales haremos referencia fueron extraídos de los Informes de actuación elaborado por el Equipo Técnico del CePE floridense en un período que abarca desde Julio de 2009 hasta Enero (inclusive) de este año.

5.4.1.) Roles de los integrantes del Equipo que conforma un CePE¹³.

Cuadro No. 9: Roles de los integrantes de un CePE.

COORDINACION	SERVICIO DE RECEPCION/ DERIVACION	SERVICIO DE ORIENTACION LABORAL	SERVICIO DE INTERMEDIACION LABORAL
<ul style="list-style-type: none"> • Estimar / administrar los recursos del CePE • Organizar y planificar los procesos de trabajo del CePE • Promover el funcionamiento integrado de las áreas del CePE: FP – SPE y EP • Seguimiento y monitoreo de la planificación del CePE • Establecer relaciones institucionales y técnicas con actores nacionales y locales • Producir y utilizar documentos relativos a la situación socio económica del territorio en particular con respecto al empleo • Monitorear las necesidades de calificaciones de trabajadores de las empresas locales • Coordinar acciones con DINA E • Realizar informes periódicos a DINA E 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer servicios de información y de autoinformación • Recolectar los datos personales y laborales del postulante • Identificar las necesidades del postulante • Verificar si el postulante cuenta con las condiciones para poder usufructuar servicios específicos • Orientar al postulante hacia los posteriores servicios de la estructura (orientación, intermediación) • Guiar al autoacceso de la instrumentación informática. • Proveer elementos de información general sobre los dispositivos existentes en materia de programas de apoyo al desarrollo y a la creación de empresas • Recibir a empleadores informándolos en 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar entrevistas individuales de orientación • Proponer recorridos formativos coherentes con la situación específica del postulante tomando en cuenta la oferta formativa local y la demanda del sector productivo • Guiar y apoyar al usuario en la redacción de sus herramientas para la búsqueda de empleo y en la elaboración de estrategias y recorridos de inserción laboral ligado a sus expectativas y habilidades. • Identificar las medidas de inserción laboral adecuadas a las distintas categorías de postulantes • Utilizar instrumentos de orientación • Buscar información sobre oficios y oferta de capacitación • Organizar y 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear la necesidad de calificaciones de las empresas locales. • Verificar la correspondencia entre las necesidades expresadas por el mercado laboral y la demanda proveniente de los postulantes • Dirigir y clasificar las informaciones disponibles sobre los trabajadores y sobre oportunidades laborales • Analizar la dinámica del mercado laboral, sectores en expansión y en retracción para realizar/planificar acciones. • Evaluar las intenciones de información y gestión de los instrumentos y de los incentivos para el trabajo • Informar a las empresas y a los operadores económicos sobre dichos incentivos • Recoger las ofertas de trabajo de las empresas • Entrevistar empleadores para definir perfiles profesionales y condiciones de contratación • Entrevistar postulantes para proponer ofertas de trabajo y averiguar disponibilidades

¹³ El CePE floridense fue inaugurado el 22 de junio del año 2009. Su equipo estable de trabajo se encuentra conformado por:

- Sr. Mario Machado. Coordinador del Centro Público de Empleo.
- Lic. Mauricio Vidal. SPE-FP (Intermediación Laboral y Orientación Laboral).
- Sra. Marina Moreira. SPE (Recepción).
- Lic. Alejandro Castiglia. Emprendimientos Productivos.

	general y derivándolos	desarrollar los talleres internos de orientación laboral	
--	------------------------	--	--

Fuente: *Manual de Gestión. Referencial para la gestión de los Centros Públicos de Empleo (2009).*

5.4.2.) Area Servicios Públicos de Empleo.

Recepción/información: Es la “puerta de entrada” de los usuarios (trabajadores y empresarios) al CePE. Por parte del equipo técnico, se realiza la identificación de sus necesidades, se recogen datos y se interiorizan respecto a la situación ocupacional del trabajador así como de las demandas por parte del empresario¹⁴.

Orientación laboral: Tiene el valor de contribuir a una aproximación diagnóstica de la situación ocupacional del usuario; asesorándolo y construyendo junto a él su “recorrido” en materia de capacitaciones y empleos anteriores. Se brinda información respecto a diversas técnicas de búsqueda de empleo.

Intermediación laboral: Esta supone un encuentro entre oferta y demanda, enfatizando en el acercamiento al sector empleador como otro de los actores insoslayables del mercado de trabajo en particular y de estrategias de desarrollo en general. Este acercamiento al empresario tiene como objetivo no sólo generar confianza, sino interiorizarse respecto a insumos imprescindibles para concretar la intermediación propiamente dicha. Estos son: puestos vacantes; perfiles ocupacionales; tendencias en la empresa y el sector; calificación de mano de obra en actividad o para nuevos puestos de trabajo, entre otros.

¹⁴ En una situación donde se plantea una demanda concreta por parte del empresario: “...se recaba el perfil del ofrecimiento: el tipo de trabajo, horario, salario, experiencia y/o formación necesaria (...). A partir de allí el operador confecciona una lista de oferentes y la envía. Luego la empresa selecciona y tanto la empresa como el trabajador avisan el resultado al CePE” (Mazzuchi; 2009: 96).

5.4.2.a.) Los resultados en el Area de Servicios Públicos de Empleo.

Cuadro No. 10: Cantidad de inscriptos/as en plataforma según situac. laboral y sexo.

SITUAC. LABORAL / SEXO	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
Desocupado/a hasta un año	75	84	159
Desocupado/a más de un año	21	60	81
Estudiante	1	3	4
Jubilado	2	0	2
Nunca trabajó, busca por 1ª vez	0	3	2
Ocupado	24	38	62
Pensionista	0	0	0
Rentista	0	0	0
Seguro de paro	2	0	2
Tareas del hogar	0	0	0
SIN DATOS 14			
TOTAL 326			

Fuente: Informe semestral Julio-Diciembre 2009. Elaborado por CePE Florida.

La lectura que podemos realizar de estos datos es que hasta fines del año pasado, en el CePE Florida se registraron 326 usuarios trabajadores. Los cuales más adelante pueden haber sido derivados a entrevistas, Talleres de Orientación Laboral o derivados a otros servicios internos y/o externos (por ejemplo, si el usuario era un analfabeto, éste podía ser derivado al programa *Yo sí puedo* del Ministerio de Desarrollo Social). Mientras que en lo que atañe al registro de empresas, se había inscripto un total de 12 empresas interesadas en contar con los servicios del CePE.

En lo que respecta la intermediación, hasta fines del año pasado se habían alcanzado a insertar siete personas en diferentes empresas del Departamento. A través del seguimiento que realizó el CePE de las inserciones, se constató que estas personas continuaban desempeñándose en sus lugares de trabajo.

Cuadro No. 11: Datos correspondientes a la sub-área de Intermediación Laboral del CePE Florida.

Rubro de la empresa	No. personas contratadas	Función a desempeñar
Limpieza	Dos	Aux. de limpieza
Informática	Una	Aux. administrativo
Comunicación	Una	Aux. administrativo
Comercio mayorista	Dos	Reposición y depósito
Casa de familia	Una	Empleada doméstica

Fuente: Elaboración propia en base a Informes del CePE Florida.

5.4.3.) Area Emprendimientos Productivos.

Esta Area tiene entre sus cometidos promover y respaldar el desarrollo de unidades productivas, haciendo énfasis en aquellas de pequeño y mediano porte, entre las cuales se incluye a las provenientes de la Economía Social, empresas recuperadas y/o en proceso de reconversión. Entre sus principales herramientas para llevar a cabo este objetivo, el Area tiene a su cargo la gestión del Programa de Inversión Productiva (PIP).

Cuadro No. 12: Proyectos financiados año 2009 a través del Programa PIP¹⁵.

7/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
1/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
2/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
4/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.
5/2008	ESTA PAGANDO	Se lo está visitando.

Fuente: Informe Enero 2010. Elaborado por CePE Florida.

¹⁵ En este cuadro consideramos necesario formular determinadas salvedades. En primer orden, omitimos explicitar los nombres de las personas y microempresas que participan en el Programa, a modo de brindar cierta confidencialidad a los mismos. En la segunda columna, planteamos si dicho usuario se encontraba en su momento abonando las cuotas correspondientes del préstamo solicitado al CePE. Por último, se hace referencia a los contactos (visitas) que realizaban los integrantes del Equipo Técnico del CePE con la finalidad de realizar un seguimiento sistemático de la evolución de los proyectos participantes en el Programa.

En resumen, los cinco proyectos que fueron aprobados por el CePE y por consiguiente, obtuvieron financiación a través del PIP, se encontraban abonando el crédito correspondiente. Mientras que a los restantes proyectos, aprobados anteriormente a la instalación del CePE, se les realizaba un seguimiento sistemático por parte del Equipo Técnico.

5.4.4.) Area Formación Profesional.

Entre los objetivos estratégicos de esta Area se destaca la implementación, coordinación y supervisión del desarrollo de la Formación Profesional en nuestro país. En esta línea, los cometidos del Area implican diseñar, estudiar políticas y programas de capacitación y empleo, con la finalidad de contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional e impulsar la Certificación Profesional.

El cumplimiento de los servicios en esta Area consiste en el abordaje de diversos temas que competen a las necesidades de Formación Profesional en el Departamento: por ejemplo en su momento, la contribución al Estudio Territorial, que indagaba en la situación de los Recursos Humanos y en las empresas en Florida. El fomento de capacitaciones de tipo transversal, abarcando temas como administración y ventas, especialmente en informática, entre las destacadas. El conocimiento acumulado en la experiencia de trabajo obtenida por este Equipo, sumado a los resultados del Estudio territorial son insumos fundamentales para la concreción a futuro de un Plan de Formación Departamental.

6. LA INFLUENCIA DE LA VOLUNTAD POLITICA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CePE FLORIDA.

6.1.) ¿Cuánto incidió el factor electoral en la relación DINAE-IDF?

En las elecciones realizadas en Mayo del año 2005, las victorias alcanzadas por la izquierda en siete gobiernos departamentales del Interior del país hacían prever un relacionamiento auspicioso con el gobierno nacional. Uno de esos posibles escenarios de intercambio consistiría en la implementación de distintas políticas públicas con epicentro en el gobierno central pero las cuales tenían como principal destinatario las Intendencias Departamentales. ¿Ocurrió realmente así con respecto al Convenio CePE? Si observamos las características de los restantes Centros distribuidos en todo el

territorio (incluyendo a los gobiernos departamentales donde el Frente Amplio ocupaba el Ejecutivo Comunal), este supuesto pierde vigencia.

En nuestro caso a analizar, sí se podría entender a la relación entre la DINA E y la DGDS como un ejemplo de esa “sintonía política” entre la izquierda gobernante a nivel nacional y la correspondiente al nivel departamental, durante el período anterior. Sin embargo será central profundizar en la incidencia de otro tipo de consideraciones, por ejemplo, cuánto peso tiene las características personales de los funcionarios que intervienen en esta relación y en la definición de las características de la misma. ¿Qué debemos entender por esta afirmación? El Convenio CePE involucra a dos niveles de gobierno, nacional y departamental, esto tiene como consecuencia más visible públicamente, la intervención en este vínculo de numerosos actores políticos así como técnicos con sus preferencias y objetivos (llámese, obtención de rédito político, profesional, mayor participación en la toma de decisiones). Si lo razonamos desde la teoría neoinstitucionalista y más específicamente desde un enfoque centrado en los actores, concebimos el escenario del Convenio CePE caracterizado por intercambios entre actores, independientes entre sí y con sus preferencias y necesidades de poder maximizar sus beneficios, entre otras. Pero al mismo tiempo, esos actores se encuentran restringidos en sus decisiones ante el accionar de otros actores así como por las reglas y normas estipuladas por las instituciones participantes.

6.2.) La visión de los protagonistas.

Desde la perspectiva de Echeverría, se podían identificar dos períodos en lo que refiere a las características de su relacionamiento con la DINA E. Se consideraba como “bisagra”, el año 2005: *“La experiencia del MTSS en Florida y su vinculación con la Intendencia, en el pasado era muy mala. Desde la oficina que tenía asignada el Ministerio, que era en un lugar absolutamente escondido de la Intendencia, de muy difícil acceso al lugar hasta los RR.HH. destinados para trabajar. Si bien había algunas experiencias con algunos programas, por ejemplo los PIP, que de alguna manera llegaban, no había un trabajo vinculado a generar empleo, ni a estar monitoreando lo que pasaba con el empleo. Sino más bien era una oficina en donde algunos problemas se planteaban y determinados programas que había disponibles se trabajaban. Eso básicamente, era lo que había antes (...) Pero no teníamos participación en la definición de las políticas, ahora sí”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

El nuevo período de vinculación con la DINAE, adquirió otras particularidades: *“Cuando viene esta nueva administración (Giachetto), la DINAE le insiste a Florida, como lo habrá hecho en otros departamentos, para que se instale el CePE. Nosotros siempre nos resistimos a esa instalación, sosteníamos que el CePE para que efectivamente funcionara, debía nacer con todos los recursos necesarios desde el inicio. En lo que tiene que ver con los RR.HH., en lo que tiene que ver con el lugar físico, en el equipamiento informático y la gestión de ese CePE. Creo que a la larga, esa tozudez hizo que a partir del acuerdo que la DINAE hace con Catalunya, este proyecto sirvió para que Florida tuviera su CePE. Se reacondicionó una oficina, se le dio el equipo necesario, se contrataron los RR.HH., se asignó una funcionaria municipal a la parte administrativa y un funcionario de la Dirección de Desarrollo, se desempeña como Coordinador (...) En el próximo Presupuesto Municipal, en el caso de nosotros seguir en la Intendencia, podríamos pensar dentro del Presupuesto, en tener más recursos que le dieran sustentabilidad al CePE”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

A partir de una óptica con énfasis en lo político-estratégico, desde la DINAE se consideraba que: *“El vínculo no pasa por la firma de un Convenio. Tal vez la firma del Convenio, demuestra la voluntad política de ambas partes, aún así nosotros entendemos el vínculo como algo que debe ser permanente, por ambas instituciones, para el desarrollo del modelo en el territorio. Debe ser permanente, porque estamos hablando de una política nacional y cómo se articula con una política departamental de desarrollo. El tema que eso requiere, no sólo la voluntad política de formar el Convenio sino hay que mantener el proceso de trabajo, esas vinculaciones entre los niveles más políticos El vínculo debería ser mucho más estrecho, implicaría otro tipo de acciones, más de acuerdo en lo que refiere a lineamientos políticos (...) Más que de los niveles técnicos, debe haber vínculo entre los niveles políticos, con permanencia”* (entrevista realizada a jerarca de la DINAE).

Refiriéndose al caso específico del vínculo generado con la Intendencia de Florida, la entrevistada planteaba las características del mismo en su momento: *“La relación de la DINAE con la Intendencia, es fundamentalmente de carácter técnico. Creo que deberíamos promover desde el nivel técnico, más instancias de vínculos de tipo político-estratégico, que no solamente debe participar la Intendencia, sino que deben participar también los Comités Locales Asesores de Empleo, otros actores; eso es algo que está en el debe todavía. Hay que tener más presencia a nivel nacional, por parte de la DINAE, a nivel del Departamento, me parece que es necesario. Como forma de*

consolidar y apoyar la experiencia y también incidir de alguna manera, en la transmisión de las líneas estratégicas de empleo” (entrevista realizada a jerarca de la DINAE).

En síntesis, a pesar de que la afinidad ideológica es necesaria y es un factor de peso en este caso, la compleja situación del Convenio en nuestro país da la pauta de que no es suficiente. En las manifestaciones anteriormente citadas de protagonistas de suma relevancia en este proceso, dan evidencia de otros elementos a considerar en este buen relacionamiento que ostentaban y que se traducían en una implementación con buenos resultados en aquel momento; en un Convenio que tenía un escenario muy complejo en todos los ámbitos. Además, destacado fundamentalmente a través de las expresiones de la entrevistada por el ámbito de la DINAE, la necesidad de fortalecer los lazos políticos entre los actores inter-institucionales, a modo de garantizarle al CePE una cierta estabilidad en el tiempo y a nuestro parecer, la posibilidad de usufructuar dicha sintonía como estrategia para plasmar los lineamientos en materia de empleo que ha postulado el Frente Amplio desde el gobierno nacional.

7. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN NUESTRO PAÍS.

7.1.) Las políticas activas de empleo en el ámbito nacional.

En el Uruguay, las políticas activas de empleo cobraron un destacado impulso a través de la creación de la Dirección Nacional de Empleo. Esta Unidad Ejecutora junto con la Junta Nacional de Empleo, hasta mediados del año 2009 conformó el binomio DINAE-JUNAE responsable de este tipo de políticas en nuestro país. Establecemos el año 2009 como final de este sistema, ya que el año pasado se instauró el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, nueva institucionalidad creada en el período de gobierno anterior y que asume las competencias de la consiguiente extinta Junta Nacional de Empleo.

La Ley no. 16.320, establece la creación de la DINAE en su artículo 317; mientras que en el artículo 322, se determinan las potestades que tendría esta nueva institucionalidad. En aquél momento se mencionaba entre sus principales cometidos la elaboración de la política nacional de empleo, la programación, ejecución o coordinación de planes de intermediación para lo que se definía como “grupos especiales” de trabajadores. En materia de vinculación con el desarrollo local, se le adjudicaba a la DINAE la

implementación, ejecución y coordinación de estudios y proyectos ligados a planes nacionales, departamentales y también locales en lo que refiere al desarrollo social y económico y en los cuáles esté presente la utilización de recursos humanos.

Las competencias de las DINAE han sido modificadas con el paso del tiempo. La primera reformulación fue a través de la ley no. 16.736 en su art. 319, el cual sustituye lo establecido por el art. 327 de la ley no. 16.320 de 1º de Noviembre de 1992. Los cambios en el Fondo de Reversión Laboral (FRL) que establece esta ley, en forma indirecta alteran las funciones a las cuales la DINAE se debía abocar. Esto repercute ya que el FRL es una de las principales fuentes de recursos económicos para financiar las políticas activas de empleo en nuestro país.

Posteriormente, se realiza una nueva modificación de las competencias de la DINAE por intermedio de la ley no. 17.930 del año 2005. En su art. 317 establece la reorganización interna de la Dirección y que se mantiene vigente hasta nuestros días. En dicho texto, se percibe la consideración por parte de los legisladores de los postulados planteados en la *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo* y que tuvo como “usina de ideas” al acuerdo tripartito denominado como *Compromiso Nacional* realizado en Mayo de 2005.

De acuerdo a la nueva organización acordada para la DINAE, en términos generales le compete a dicha Dirección: “...diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional”¹⁶.

En el ámbito del desarrollo de microemprendimientos, desde esta Unidad deben surgir programas de orientación así como de asistencia técnica a los trabajadores que estén interesados en convertirse en pequeños empresarios (art. 317, lit. F). Mientras que en materia de fomento de las calificaciones laborales en el Uruguay, se considera la necesidad de poder implementar, coordinar y supervisar la evolución de la Formación Profesional con el objetivo a posteriori de elaborar un Sistema Nacional de Formación Profesional (art. 317, lit. H).

Un rasgo distintivo en este artículo, es el fuerte énfasis que se le destina en los cometidos de la DINAE a la generación de vínculos en el ámbito nacional por parte de la misma en los diversos aspectos que convergen en la temática del empleo. La administración de un servicio público de carácter nacional, con base en el territorio es la

¹⁶ Ley no. 17.930, art. 317, lit. A. Disponible en www.parlamento.gub.uy.

novedad más importante en términos de la creación de una nueva institucionalidad que tendrá como objetivo brindar el apoyo necesario a la población con problemas de desempleo promoviendo su inserción laboral en forma dependiente o independiente (art. 317, lit. G).

Este servicio público, actuará como referente en el territorio de la nueva estructura interna de la DINAE y cumplirá tareas como la intermediación en la oferta y la demanda laboral, brindar orientación e identificará las necesidades en formación profesional, fomentará proyectos productivos; todo esto con una marcada impronta de lo local (art. 317, lit. G y O).

7.2.) Un camino que recién comienza.

En el ámbito de los gobiernos departamentales no existe referencia alguna en lo que a legislación refiere, sobre las políticas activas de empleo. No debe ser algo que genere asombro, en tanto en nuestro país recién a comienzos de la década del noventa se comienza a legislar a nivel nacional sobre este tópico.

A partir de la creación del sistema JUNAE-DINAE, se concibió desde un comienzo a los gobiernos departamentales primordialmente como receptores de políticas activas de empleo; no se generaban espacios de participación para los gobiernos departamentales en las distintas etapas de elaboración de la política. La instalación del INEFOP el año pasado, puede ser considerado como uno de las acciones impulsoras de un cambio de visión desde el gobierno nacional hacia una concepción más integral y participativa de las políticas activas de empleo.

La ley no. 9.515 del año 1935 (Ley Orgánica Municipal) establece en su art. 36, num. 5, entre las competencias del Intendente, la potestad de tomar medidas que tengan como meta la “prosperidad” de sus gobernados, medidas que consisten en el estímulo de la inversión privada y su afincamiento en el Departamento. Sin embargo, no se plantea en el texto que medidas tomar con los oferentes de mano de obra locales para esas inversiones que podrían instalarse en el territorio. Es comprensible, nos estamos refiriendo a una ley de mediados de 1930 y a un mercado de trabajo con otros requerimientos a los de la actualidad.

Si nos remitimos a nuestra Carta Magna, en la reforma del año 1996 el art. 298 considera la importancia para el desarrollo del Interior del país de la instalación de capitales privados, promoviendo la exoneración de tributos a las inversiones que allí se instalasen.

En definitiva, en materia de legislación en el ámbito departamental el empleo ha sido conceptualizado de forma restrictiva limitándose a iniciativas de fomento del capital privado en sus diversas formas (industrias, comercios) con el objetivo de la radicación de las mismas en el Departamento. Es de esperar con el avance en los últimos años de las relaciones entre los niveles de gobierno nacional y departamental en el tema del empleo, la sanción de normas desde lo departamental que refieran a dicha temática.

8. A MODO DE BALANCE PRELIMINAR.

Los planteamientos que a continuación desarrollaremos son producto del análisis de una política relativamente reciente en lo que respecta a su puesta en práctica y que desde el ámbito académico, aún no cuenta con un cierto caudal de trabajos e investigaciones sobre la misma.

8.1.) Principales dificultades en relación a nuestras dimensiones de análisis.

8.1.1.) Voluntad política.

La incidencia de la voluntad política de los actores involucrados en esta política es fundamental para la comprensión de la misma, a nuestro entender. Es decir, esta misma voluntad que a veces contribuye a impulsar el desarrollo del Modelo, en otras oportunidades actúa como limitante para el afianzamiento del mismo.

En las etapas que conforman una política pública el comportamiento de los actores cobra centralidad para la posterior conformación de ésta. En tanto actores dotados de una racionalidad restringida por las instituciones que son partícipes del Modelo (entendidas como un conjunto de normas e incentivos) elaboran sus propias estrategias y decisiones buscando el mayor rédito para sus intereses.

El Convenio CePE involucraba en el período que analizamos (Junio 2009-Junio 2010) a dos diferentes niveles de gobierno, el MTSS-DINAE por el gobierno nacional y la IDF-DGDS en lo departamental. La consecuencia inmediata de esta última característica, fue la participación de varios actores en un mismo escenario de política en el cual cada uno disputaba un lugar preferencial ya sea en el poder político como en la toma de decisiones. Esto contribuiría a la conformación de espacios de cooperación así como de conflicto, en función de los objetivos de cada actor.

Desde el Gobierno Departamental de Florida existió un importante grado de “apropiación” del Modelo y de acuerdo a nuestra percepción, allí radicó uno de los

factores que contribuyeron al buen desempeño del CePE floridense: *“El CePE se inserta perfecto en los lineamientos de la Dirección. El CePE trabaja por el empleo en Florida, eso no lo puede abordar la Dirección. La Dirección tiene una política, un plan estratégico, que es mejorar la calidad de vida de los floridenses, y la mejor política social es la política de empleo. Florida tiene una de las tasas de desempleo más bajas del país, sin embargo, hoy lo que más preocupa a la población, es el empleo. ¿Cómo se entiende que Florida con una tasa de desempleo muy baja la gente tenga como tema central el empleo? Eso lo que quiere decir es que la gente quiere empleo de más calidad. O sea, nosotros logramos bajar el desempleo, de 20% a 7%, (...) pero yo creo que hay mucho para mejorar en materia salarial y eso se hace con políticas activas de empleo”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

El respaldo que brindó el Gobierno Departamental al Convenio, es reconocido por los propios integrantes de la DINA: *“Con el tiempo, se ha reforzado la postura de Echeverría (Director de la DGDS), porque por ejemplo, todos los informes que hace el equipo técnico del CePE van directo a Echeverría. Este les ha dado participación en espacios de negociación, de poder político y técnico. Hay proyectos en funcionamiento, como el Plan UR-BAL, que es un proyecto de desarrollo del microcentro de la ciudad de Florida y tenía un espacio destinado a la temática del empleo y Echeverría dijo, “no incorporemos a un nuevo actor, sino que vinculemos al CePE”. Esto demuestra un reconocimiento de la institucionalidad”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

En síntesis, la voluntad política de los actores involucrados en el Convenio es de evidente centralidad, más aún la de los actores del nivel local dado el fuerte componente territorial de esta política. Vale mencionar, como analizábamos en el capítulo anterior, que en este caso la “sinergia” propia entre gobiernos de un mismo partido y que muchas veces se plantea como condición para el éxito de una política descentralizada, pierde consideración en nuestro análisis ante un contexto pautado por el dificultoso andamiaje de los veintiún Centros Públicos de Empleo, en gobiernos departamentales comandados por miembros de las tres principales colectividades políticas del país.

8.1.2.) Marco institucional.

Comenzaremos este apartado con un análisis en base a determinados conceptos desarrollados en nuestro marco teórico.

8.1.2.a.) A la luz de la teoría...

Mencionábamos en el comienzo de este trabajo en relación al análisis de las RIG, la existencia de una propuesta teórica al respecto que tenía como principales referentes a Cohen y Peterson. Esta propuesta plantea identificar el diseño de la estructura estatal como variable trascendental de incidencia en la formulación de las RIG.

En base a las reflexiones anteriormente expuestas durante nuestra investigación, consideramos que en torno al Convenio CePE y teniendo en cuenta las modalidades de diseño estatal formuladas por estos dos autores, es importante delimitar entre lo contextual y lo particular en lo que refiere a nuestro objeto de estudio.

A nuestro entender, el Convenio CePE se desarrolla en un contexto histórico-institucional de tipo *monopolio institucional* en torno a las RIG. Esto es característico de un Estado de matriz unitaria como el nuestro (con una fuerte impronta macrocefálica), el cual en su devenir histórico se ha caracterizado por un formato determinado de RIG, en el cual las mismas han sido tradicionalmente débiles y escasas. Sin embargo en lo que respecta a lo particular, en el Convenio CePE se da una situación “de hecho” en donde podríamos caracterizarla por la preeminencia del *pluralismo institucional*, propio de un diseño de áreas de decisión de políticas compartido entre distintos niveles de gobierno y determinadas instituciones. Como planteábamos líneas arriba esta característica surge en la *praxis*, en la etapa de implementación del Convenio, por lo tanto no es deliberada. El diseño *sui generis* que presenta el Convenio en esta etapa determina que los diversos actores involucrados en la política compartan sus responsabilidades en relación a la misma e incluso, esto permite la participación de instituciones de carácter privado en algunas situaciones. En lo que refiere a Florida la *voluntad política* es determinante, ya que la actitud de la Intendencia en la figura del Dtor. de la DGDS Ing. Agr. Alejandro Echeverría, resultó en que en el trabajo diario del CePE la apropiación de determinadas tareas por parte de esta institución, acotara el accionar del otro actor directamente involucrado, la DINA. Podríamos afirmar que a través de esta impronta logró “resolver” en cierto grado, los problemas de diseño del Modelo en su implementación en el territorio.

En el Convenio CePE conviven relaciones intergubernamentales *formales* así como *informales*. En lo que atañe a las primeras, su presencia es particular de los procesos de toma de decisiones en una política pública. Fundamentalmente el Modelo CePE y en menor medida el Convenio, estipularon los procedimientos de designación, asignación tanto como de coordinación de recursos y responsabilidades en relación a la política.

Las RIG informales, tienen una importante presencia en este caso en particular. Más aún en una política involucrada directamente en la temática del mercado de trabajo, que permite que actores sociales organizados como el PIT-CNT y principalmente en el Interior del país, los Centros Comerciales de cada Departamento, puedan vincularse a los CePE. Esto último es fruto también del diseño del Modelo y a pesar de que en algunos de éstos se ha dado espacio a la participación de estos actores, la misma se ha remitido a un rol secundario, no existiendo antecedentes importantes de involucramiento por parte de los mismos en las decisiones que llevan a cabo estos Centros.

En otro plano del desarrollo de nuestro análisis nos preguntamos: *¿por qué en Florida se forma una constelación de actores en relación al CePE?* Observando los actores que están involucrados en esta política pública en particular, encontraremos dos instituciones que sobresalen, por un lado la DINAE (MTSS) por el gobierno nacional y la DGDS (IDF) por lo departamental. En el entorno de esta política se encuentran presentes otros actores de menor incidencia; ONG's, Centros Comerciales, PIT-CNT y demás actores organizados. Si nos limitamos a los dos principales actores anteriormente mencionados, ambos disponían de una determinada gama de estrategias de acción. Por el lado de la DINAE, la estrategia de la misma podría haber variado desde un rol más directo sobre la política por ejemplo a través de una mayor presencia en el territorio de personal técnico perteneciente a dicha institución, o tomar una posición más limitada y darle mayor margen de acción al nivel departamental de gobierno. En el caso del CePE floridense ante la determinación del equipo gubernamental local, sucedió en la práctica una situación así, que en este caso trajo buenos resultados en su momento.

A modo de cierre comentaremos brevemente el concepto de *modo de interacción* (tercer elemento en el modelo analítico de Scharpf junto a los *actores* y las *constelaciones* de éstos), aplicado a nuestro objeto de estudio. El Convenio CePE presenta un marco contextual en lo institucional condicionado por las relaciones características entre un nivel de gobierno nacional y el departamental correspondiente. En un ámbito de mayor amplitud, dichas relaciones entre actores deben ser analizadas en función de la estructura estatal que ostenta nuestro país.

8.1.2.b.) Aspectos que inciden en las estrategias de los actores.

En esta dimensión hay un hecho que resulta fundamental para comprender posteriormente las dificultades del Modelo: la DINAE busca imponer a las Intendencias

la firma de un Convenio, cuando el marco legal no le brinda dichas potestades. Es decir, no hay obligación alguna por parte de los gobiernos departamentales de aceptar los lineamientos de esta Unidad Ejecutora, lo que determina que esta última no presente tampoco los instrumentos jurídicos para sancionar a los gobiernos que no les interese participar del Convenio. Más adelante nos explayaremos sobre las debilidades del Convenio en sí, pero adelantándonos a este análisis, al carecer el mismo de una reglamentación, no hay una función de coerción posible.

La realidad del comportamiento de nuestros actores políticos está determinada por las ganancias y pérdidas que se obtienen ante cada decisión que los involucra y si no existen entre los niveles determinadas potestades definidas, predomina la lógica del juego político-partidario de los dirigentes. La interrogante que surge es: *¿Qué incentivos tienen los Gobiernos Departamentales para la firma del Convenio?*

Hay otro factor preponderante en este vínculo, que es la ausencia de normas en el plano departamental sobre el tema en cuestión, las políticas activas de empleo. Nuestro sistema jurídico tiene una Ley Orgánica Municipal que ha perdido su vigencia en muchos temas y por lo tanto, es imprescindible la readaptación de la misma a los tiempos actuales. Esta situación determina que la visión desde lo local que puedan formular los actores involucrados en ese nivel quede relegada ante las percepciones de los agentes instituciones de índole nacional, dado el vacío legal que caracteriza ante el primer tipo de actores.

Históricamente la relación entre ambos niveles de gobierno no ha estado exenta de conflictos en diversos ámbitos. En un contexto en donde fundamentalmente a partir de comienzos de los 90 desde la Administración Central se han ido descentralizando así como delegando funciones a los Gobiernos Departamentales, este proceso no ha sido acompañado en lo departamental por modificaciones en la estructura jurídica que brindan respaldo legal a estas nuevas competencias.

8.1.3.) Modelo CePE.

Esta última dimensión complementa lo mencionado anteriormente respecto a una característica del marco institucional que vincula a estos dos niveles de gobierno. Nos estamos refiriendo a la ausencia en el Convenio de un órgano rector, es decir una institución que establezca las reglas de juego en relación a la otra.

En el capítulo anterior, comentábamos respecto a los puntos establecidos en el Convenio que la DINAE entrega a la Intendencia para que sea avalado por sus

representantes. Analizando punto por punto, queda la percepción de ser un acuerdo de “buenas intenciones” por ambas partes quedando en el debe aspectos que hacen a un compromiso sustentable en el tiempo para la institucionalidad recientemente creada como Centro Público de Empleo. En palabras de un entrevistado: *“La DINAE negocia aperturas de CePE, pero no condiciones de apertura. La Intendencia por su parte, no tiene mucha idea de lo que está negociando y a lo que se compromete a través de la firma del Convenio. Falta reglamentar el Convenio”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

Una de las consecuencias más graves con respecto a la territorialización del Convenio es que: *“...cómo los RR.HH. no dependen de la DINAE, hay determinadas cosas en las cuales no tiene ingerencia. Eso es un grave problema en la etapa de implementación del Convenio (...) Es un Convenio que da origen a la apertura, después respecto al resto de las etapas, no estipula nada”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE).

Otro punto que es considerado central para la “suerte” del CePE es el lugar que ocupa en la estructura: *“...es importante dentro de la estructura de la Intendencia, a que Dirección es integrado el CePE. No es lo mismo pertenecer a Asuntos Sociales, como es el caso de Soriano, que integrar la Dirección de Desarrollo Sustentable, como ocurre en Florida”* (entrevista realizada a integrantes del Equipo de Asistencia Técnica de SPE). Una posible solución de carácter preventivo de esta situación, sería la sugerencia en el Convenio por parte de la DINAE respecto a que Dirección de la Intendencia debe ser incorporado el CePE.

En otro aspecto en que el Modelo está adoleciendo de herramientas de trabajo es en la coordinación con otros programas estatales que estén desarrollando similares prestaciones a las que el CePE realiza. Esto repercute en: *“...que hay demasiadas personas e instituciones que están trabajando en el desempleo estructural. Esto (en referencia a los servicios que brinda el CePE) debe ser absolutamente articulado con el MIDES, ha habido muy buenas respuestas a través de las cooperativas sociales, pero estas cooperativas no han logrado cortar el cordón umbilical con el Estado”* (entrevista realizada a jerarca de la DGDS).

De esta afirmación se pueden realizar dos lecturas en forma subyacente; por un lado el reclamo por parte de la Intendencia de Florida en el período anterior, de mayores instrumentos de coordinación con otras instituciones estatales para un mejor trabajo del CePE, aspecto que otorgaría una mayor agilidad en el territorio a esta institucionalidad.

En un segundo orden, deja entrever la noción del CePE como una política de perfil social y no tanto como una política de mercado de trabajo. Esto no significa que ambas conceptualizaciones sean excluyentes entre sí, sino que en la práctica, el mayor número de usuarios trabajadores que acuden al CePE son “población objetivo” del MIDES; esto se traduce en la cotidianeidad en que en muchas oportunidades estas personas acuden al CePE por derivación de programas dentro del MIDES, fundamentalmente de *Trabajo por Uruguay*. Esto genera consecuencias en el otro usuario del Centro, las empresas. Dado el perfil de los usuarios de los trabajadores (mujeres y jóvenes, ambos grupos con bajo nivel educativo formal así como de formación laboral) las escasas empresas que demandan personal en el CePE se limitan a los rubros de servicios (limpieza), de seguridad y a tareas zafrales agrícolas (por ejemplo en el Litoral, la demanda de trabajadores se incrementa durante las zafras de arándanos y cítrica).

Por último, un factor que incide en el funcionamiento interno del CePE y que lógicamente repercute en su trabajo con terceros actores; la escasez de recursos humanos de perfil técnico en el Interior del país. Más aún en este tipo de políticas en que el perfil técnico debe ser fortalecido por un conocimiento de las características socio-económicas del territorio en que se está implementando la misma: “...no conseguimos los RR.HH. con los perfiles requeridos para llevar adelante el Modelo. Nosotros tenemos claramente definidos que perfil se requiere, pero no encontramos disposición por parte de las Intendencias en algunos casos y en otras oportunidades se cuenta con personas de ese perfil en la plantilla municipal, pero están en otra actividad y no las transfieren” (entrevista realizada a jerarca de la DINAE). Una solución momentánea para este problema que consta ya de muchos años, es la contratación de técnicos y la posterior transmisión de conocimientos por parte de los mismos hacia el funcionariado local. Pero para realizar esto, la disponibilidad de recursos económicos es primordial y como sucede en otros programas estatales en nuestro país los mismos son escasos y se depende en buena parte de la financiación de agencias extranjeras.

9. CONSIDERACIONES FINALES.

Las conclusiones a las cuales arribamos deben ser consideradas como meras aproximaciones a un objeto de estudio y que por lo tanto, están sujetas a constantes reformulaciones dada la compleja realidad de la política y de los diferentes aspectos que inciden sobre la caracterización de la misma. En primer orden, destacaremos dos

aspectos en relación a esta política: la necesidad de evaluar este tipo de políticas y en un segundo lugar, la reformulación del Convenio en sus características político-institucionales.

9.1.) La evaluación de las políticas de mercado de trabajo.

En palabras de los entrevistados así como en los distintos momentos del análisis que conforman este trabajo, se evidencia la ausencia de una propuesta de evaluación del Convenio CePE a casi cinco años de su implementación. Si ampliamos al resto de las políticas públicas formuladas en nuestro país, la necesidad de la evaluación radica fundamentalmente en el rendir cuentas (*accountability*) por parte del elenco gubernamental respecto a la utilización de los fondos públicos hacia una ciudadanía cada vez más demandante de información en lo que refiere a cómo se invierten sus recursos.

En el caso del Convenio CePE, las características del mismo dificultan su evaluación. ¿Por qué afirmamos esto? Un primer motivo es la compleja tarea de unificar los criterios de evaluación en un Convenio que involucra a dos niveles de gobierno los cuales pueden plantearse distintos objetivos y resultados a alcanzar dadas las competencias de cada uno de estos actores. En segundo orden, al igual que en otras políticas donde los resultados no son visibles en un corto plazo, el Convenio CePE se “enfrenta” a la necesidad de resultados inmediatos por parte de los gobernantes (tradúzcase, inserciones logradas por el accionar directo del Centro) más aún en una temática tan sensible para la opinión pública como es la generación de empleo. Por lo tanto, en numerosas oportunidades se evalúa fundamentalmente a esta política desde la visión del gobierno departamental y por parte de ciertos actores nacionales exclusivamente en función de las intermediaciones laborales efectivizadas.

Detrás de estas cuestiones subyace una discusión pendiente, ¿es el Convenio CePE una política social? ¿O debemos acotarla al ámbito de las políticas de mercado de trabajo? En esta disyuntiva se percibe una situación “de hecho” que sucede en la implementación: la similitud de las características socio-económicas de las poblaciones que participan en los CePE en relación a los grupos de usuarios de programas del MIDES que de una o cierta manera se encuentran vinculados a la temática del empleo.

9.2.) La necesidad de reformular los aspectos político-institucionales del Convenio.

Diversos “frentes problemáticos” hay para abordar desde nuestro análisis con respecto a esta política. En el desarrollo de este trabajo nos abocamos a realizar propuestas y a comentar alternativas a la realidad de un Convenio que tiene un período de implementación en algunos departamentos de aproximadamente cinco años. Brevemente plantearemos algunas líneas de trabajo a considerar hacia el futuro del Convenio CePE:

- Vinculado al apartado anterior, es central el *fortalecimiento del Observatorio de Mercado de Trabajo* (OMT); principal ámbito de monitoreo y evaluación de las políticas activas de empleo que tiene en su estructura interna la DINAE.
- *La necesidad de reformular el Convenio.* Es esencial poder evidenciar los compromisos a asumir por cada parte y quién asume el rol rector en este Convenio. Esto último permitirá realizar el seguimiento por la institución designada de los acuerdos refrendados en el Convenio.
- Relacionado con esto, *¿es la Intendencia el socio estratégico territorial más acorde para los fines que persigue la DINAE?* Es una muy interesante discusión a abordar para los especialistas en este tema
- *La situación de los Recursos Humanos que se desempeñan a la interna del CePE.* Cada CePE tiene su propia realidad: en algunos solo hay funcionarios municipales abocados a estas tareas, en otros hay funcionarios del MTSS y en los menos, hay presencia de personal contratado. Quizás una alternativa pueda ser que los recursos técnicos sean contratados por la DINAE (así como el Coordinador) y los funcionarios destinados a tareas de perfil administrativo los incorpore la Intendencia correspondiente.

Para la realización de estas propuestas así como otras alternativas aquí planteadas es fundamental una mayor asignación de recursos económicos para la factibilidad de este Modelo. Esto brindaría un horizonte de mayores certezas para una propuesta innovadora y que tiene como particularidad al igual que otras políticas, de poder “percibir” los resultados en un mediano o largo plazo en el territorio; pero que tiene a países como España o Italia con vasta trayectoria de implementación de modelos similares, como ejemplos a considerar.

10. BIBLIOGRAFIA.

- AUTORES VARIOS (2008). “Plan Estratégico Municipal para el Desarrollo de las Microfinanzas en el Departamento de Florida”. Editado por el Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC), con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Florida.
- BUCHELI, M. (2005). “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”. En: Serie “Estudios y perspectivas”, no. 2, CEPAL-ECLAC, Montevideo.
- BUQUET, D. (coord.) (2005). “Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno”, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- DE LA GARZA, E. (2005). “Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado”. En: de la Garza, E. (coord.) “Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina”, Colección Grupos de Trabajo, CLACSO. Disponible en la Web: www.clacso.org.ar/biblioteca
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2005-2010). Documentos internos, Montevideo.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2006). “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE”, Montevideo.
- ESKINAZI, J. (2006). “Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización”, Programa REDEL Uruguay, con el apoyo de Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Cooperazione Italiana, Montevideo.
- INFORMES (2009-2010) realizados por el Equipo Técnico del Centro Público de Empleo del Departamento de Florida, Florida.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Resultados del Censo Fase I realizado durante el año 2004. Disponible en la Web: www.ine.gub.uy
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Resultados de la Encuesta Continua de Hogares (ENHA) realizada durante el año 2006. Disponible en la Web: www.ine.gub.uy

- INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE FLORIDA. Documentos varios. Disponibles en la Web: www.imf.gub.uy
- JORDANA, J. (2001). “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional”, DT I-22UE, Proyecto INDES-UE, Washington DC.
- LEYES No. 9.515; 16.320; 16.736 y 17.930. Disponibles en la Web: www.parlamento.gub.uy
- LORENZELLI, M. (2008). “Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto”. En: Revista PRISMA, no. 23, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- MAGRI, A. (2003). “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto”, FCS-ICP, DT no. 43, Montevideo.
- MANHEIM, J; RICH, R. (1986). “Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política”, Editorial Alianza, Madrid.
- MAZZUCHI, G. (2009). “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documentos varios. Disponibles en la Web: www.mtss.gub.uy
- NEFFA, J. (1996). “Reflexiones acerca del estado del arte en Economía del Trabajo y del Empleo”. En: Panaia, M. (coord.) “Trabajo y Empleo. Un abordaje interdisciplinario”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- NORTH, D. (1990). “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge University, New York.
- NOTARO, J. (2005). “El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- PALOMINO, H. (2000). “Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas”. En: Revista de Ciencias Sociales, vol. 17, no. 13, Montevideo.

- PERAZZO, I.; ROSSEL, C. (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- PETERS, G. (2003). “El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política”, Editorial Gedisa, Barcelona.
- RIVAS, J. (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. En: Revista “Reflexión política”, año 5, no. 9, IEP-UNAB, Colombia.
- RODRIGUEZ, J. (2002). “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- SAMANIEGO, N. (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. En: Serie “Macroeconomía del desarrollo”, no. 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- ZURBRIGGEN, C. (2005). “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones. Los condicionantes históricos de las reformas actuales”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- ZURBRIGGEN, C. (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. En: Revista de Ciencia Política, vol. 26, no. 1, Chile.